

Tampereen yliopisto  
Johtamiskorkeakoulu

**Elinvoima kunnassa; merkitykset, muutos ja edistäminen  
kuntajohtajien tarinoissa**

Henna Paananen  
Pro Gradu -tutkielma  
Kunta- ja aluejohtaminen  
Elokuu 2013

## Tiivistelmä

Tampereen yliopisto, Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma

Tekijä:	Henna Paananen
Tutkielman nimi:	Elinvoima kunnassa; merkitykset, muutos ja edistäminen kuntajohtajien tarinoissa
Pro gradu -tutkielma:	87 sivua, 1 liitesivu
Aika:	Elokuu 2013
Avainsanat:	Elinvoima, kuntien roolin muutos, kuntajohtamisen muutos

---

Tämä tutkimus on tehty selventämään kuntien elinvoimalle ja elinvoiman edistämiseksi annettuja merkityksiä. Kuntien elinvoimaisuus on ajankohtainen aihe, ja siihen liittyvät käsitykset ovat moninaisia. Tämä tutkimus pyrkii selvittämään, minkälaisia käsityksiä elinvoimaan ja elinvoiman edistämiseen on liitetty viime vuosikymmeninä. Tutkimus valottaa myös kuntajohtajien toimintatapoja elinvoiman edistämiseksi. Teoreettisessa osuudessa kuntien tehtäviä lähestytään paikallishallinnon yhteiskunnallisten roolien avulla; kunnat muodostavat pohjan identiteetille, kantavat vastuuta asukkaidensa hyvinvoinnista, toimivat paikallistalouden kehittäjinä ja toimivat erilaisia elämäntapoja yhdistävien verkostojen solmukohtana.

Tutkimus on tehty hyödyntäen suurten ikäluokkien (s. 1945–1950) kuntajohtajien tuottamia kuntajohtajuuden ja kuntien roolin muutosta käsitteleviä tarinoita. 17 kuntajohtajan tuottamaa haastatteluaineistoa on tarkasteltu diskurssianalyysiä ja narratiivista analyysia soveltaen. Aineisto sisältää vahvoja pohdintoja ja värikkäitä kuvauksia elinvoiman edistämisen käytännöstä ja ihanteista.

Tutkimuksen mukaan nykykäsitykset elinvoimasta ovat rakentuneet vaiheittain. Elinvoimakäsitykset pohjautuvat 1970-luvulle, jolloin kunnat kiinnostuivat paikallisesta elinkeinorakenteesta ja alkoivat osallistua elinkeinopolitiikkaan. Yhteiskunnan vaurastuessa kunnat omaksuivat yhä vahvemman roolin elinkeinojen kehittämisessä. 1980-luku näyttäytyy elinkeinopoliittisesti aktiivisena aikana, jolloin kunnat osallistuivat rohkeilla panoksilla paikallisen elinkeinoelämän tukemiseen. 1990-luvun lama asetti kunnat haasteen eteen taloustilanteen romahtaessa. Kunnat edustivat lamassa pysyvyyttä ja vakautta. Se loi pohjan kuntien myöhemmille yhteistyösuhteille. 1990-luvun lopulla ja vuosituhaten vaihteessa elinkeinopolitiikkaa leimasi vahva seutuyhteistyö. Seudulliset kehittämissyhtiöt ja hanketyö muovasivat käsityksiä lähemmäksi nykyistä elinvoiman edistämistä. 2000-luvun elinvoiman edistäminen on koko kunnan toimintaa läpileikkaava ajatustapa, jonka mukaan suurin osa kunnan toiminnoista voi vaikuttaa sen vetovoimaisuuteen ja luovat kilpailuetuja kamppailtaessa yritysten ja osaavan työvoiman sijoittumisesta.

Kuntien elinvoimaa edistetään yhä enemmän useiden kuntien viranhaltijoita, poliittisia päättäjiä, elinkeinoelämän toimijoita ja järjestöjä yhdistävissä verkostoissa. Kuntajohtajat kokevat näissä verkostoissa toimimisen keskeisimmäksi tavaksi edistää kunnan elinvoimaa. Verkostot voivat mahdollistaa vastausten etsimisen monisyyksiin ja pirstaleisiin elinvoiman edistämiseen liittyviin ongelmiin, mihin yhden kuntaorganisaation voimavarat ja kapasiteetti ovat riittämättömiä. Ajatus elinvoimasta yhdistää kuntien erilaiset yhteiskunnalliset roolit toisiinsa.

## Sisällysluettelo

1 JOHDANTO .....	1
1.1 Tutkimuksen tausta.....	2
1.2 Tutkimuksen luonne ja tehtävät.....	6
2 KUNTIEN YHTEISKUNNALLISET ROOLIT .....	10
2.1 Kunta muodostaa pohjan identiteetille.....	11
2.2 Painava vastuu hyvinvoinnista .....	14
2.3 Kunta paikallistalouden kehittäjänä.....	18
2.4 Kunta verkostojen solmukohtana .....	21
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	24
3.1 Diskurssianalyttinen ja narratiivinen tutkimustapa .....	27
3.2 Elämäkerrallisuuden ja narratiivisuuden välisestä suhteesta .....	30
4 ELINKEINOJEN KEHITTÄMISESTÄ ELINVOIMAN EDISTÄMISEEN.....	33
4.1 Kunnat kiinnostuvat elinkeinopolitiikasta .....	34
4.2 Kiihkeä kehittämisen kausi .....	37
4.3 Elinkeinopolitiikkaa yhteistyössä.....	42
4.4 Elinvoiman edistämistä uudenlaisen epävarmuuden aikana .....	47
5 KUNTAJOHTAJAT ELINVOIMAN EDISTÄJINÄ.....	54
5.1 Verkostot paikallisyhteisössä .....	60
5.2 Tulevaisuussuuntautunutta kuntopolitiikkaa .....	63
5.3 Punoittavista valtuuskunnista aitoon yhteistyöhön.....	67
6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET .....	71
6.1 Hankaluutta ja sankaruutta – tarinoita elinvoimasta.....	71
6.2 Elinkeinopolitiikasta elinvoiman kokonaisvaltaiseen edistämiseen .....	73
6.3 Käsitteestä kunnan toimintaa ohjaavaksi ajattelutavaksi .....	79
Lähteet .....	84
Liite .....	88

# 1 JOHDANTO

Minkälainen olisi kunta, jolta puuttuisi elinvoimaisuus? Olisiko siellä lainkaan asukkaita tai olisiko sitä edes olemassa? Entä minkälainen olisi täysin elinvoimaisuudessa huippuunsa kehittynyt kaupunki? Olisiko siellä lainkaan työttömyyttä, sosiaalista epätasa-arvoa tai ristiriitoja? Elinvoima ja elinvoimaisuus ovat moniulotteisia ja vaikeasti määriteltäviä käsitteitä. Selvää kuitenkin on, että ne edustavat jotakin sellaista voimaa ja hyvää, joka mahdollistaa paikallisyhteisön olemassaolon, sen asukkaiden hyvinvoinnin ja elinympäristön kehittymisen. Kunnan tai kaupungin elinvoimaisuudelle ei voida määrittää mitään universaalia ihanne- tai tavoitetasoa, vaan elinvoimaisuuden edellytykset ja sen mukanaan tuomat mahdollisuudet määrittyvät paikallisesti ja muuttuvat ajassa. Kontekstisidonnaisuus tekee elinvoiman edistämisen käyttämisen yleispätevänä toimintapolitiikan perusteluna vaikeaksi (Vrt. Jauhiainen & Huovari 2013, 45.), mutta kunnat ja paikallisyhteisöt voivat käytännön ratkaisuillaan vaikuttaa alueensa kehitykseen ja elinvoimaisuuteen.

Kuntien rooli nähdään usein palvelutehtävien ja velvoitteiden sekä paikallisen toimivallan kautta, mutta kuntien yhteiskunnallinen merkitys on huomattavasti laajempi. Kunnat merkitsevät toki hyvinvoinnin mahdollistavaa palvelunjärjestäjää, mutta ne kokoavat alueen asukkaita paikallisyhteisöiksi, toimivat paikallisen itsehallinnon väylinä sekä ovat yhteistyökumppaneita niin elinkeinoelämälle kuin kansalaisjärjestöille. (vrt. Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 11.) Kunnat edustavat myös paikallisuutta luoden kiinnittymiskohdan ja ilmaisukanavan paikallisidentiteetille. Ne mahdollistavat alueensa asukkaille identiteetin sen perusteella, mistä he tulevat ja minkälaisia he ovat. Kunnat edustavat myös sosiaalista kulutusta, käyttäessään varoja alueensa ihmisten hyvinvointiin. Jotta sosiaalinen kulutus olisi mahdollista, huolehtivat kunnat myös sosiaalisesta investoinnista, eli tukevat alueen elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä ja saavat siten verotuloja käyttöönsä. (vrt. Stoker 2011.)

Kuntien ja koko julkisen hallinnon rooli on muutoksessa. Tulevaisuudessa kuntien merkitys erilaisten elämäntapojen ja valintojen mahdollistajana kasvaa sen sijaan, että ne toimisivat vain paikallishallinnollisina yksiköinä ja palveluntuottajina. Aiempaa liikkuvampi ja elämäntavoiltaan

heterogeeninen väestö valitsee asuinpaikkansa sillä perusteella, missä heidän on mahdollista toteuttaa valintojaan ja toimia osana verkostoja. Moninaisuuteen vastaaminen ei onnistu vanhoihin hallintomalleihin, vaan kunnat toimivat yhä enemmän verkostojen solmukohtina. Kuntien tehtävänä on mahdollistaa erilaisten näkökulmien esiin tuominen ja niiden hyödyntäminen toimintapolitiikan määrittelyssä. Kunnissa risteytyvät verkostot yhdistävät poliittiset päättäjät, virallisen kuntaorganisaation ja erilaiset intressiryhmät osaksi paikallista hallintaa. (vrt. Stoker 2011; Kooiman 2000, 139; Rhodes 2000, 58.)

## 1.1 Tutkimuksen tausta

### Muuttuva kunta - ikäikainen elinvoima

Syy pureutua pro gradu -tutkielmassa elinvoiman käsitteeseen, siihen liittyviin käsityksiin ja sen historiaan on yksiselitteinen. Elinvoima on muodikas tai ainakin ajankohtainen tapa määritellä kunnan hyvyttä ja kykenevyyttä, mutta elinvoima-sanan sisältö tai merkitykset ovat kovin määrittelysidonnaisia. Elinvoimaa käytetään kuvaamaan lähes mitä tahansa kunnan tavoittelemaa ominaisuutta. Elinvoima käy syyksi tai tavoitteeksi esimerkiksi kunta- ja palvelurakenteen uudistamiselle (Valtionvarainministeriö 2012). Toisaalta elinvoiman tavoittelu ei ole uusi ilmiö, sillä samantapaisista asioista on keskusteltu vuosikymmeniä, mutta eri termein.

Jo vuonna 1967 Ragnar Meinander nosti kirjassaan *Suomalainen yhteiskuntamme* esille kotiseudun vaurastamisen käsitteen. Hän näki kotiseudun vaurastamisen sellaisena tavoitteena, jonka avulla olisi mahdollisuus lisätä asukkaiden yhteenkuuluvuutta. Kuntien tehtäviä hän kuvaili moninaisiksi, mutta niiden perimmäisenä tarkoituksena on lisätä *asukkaiden hyvinvointia ja viihtymystä*. Yleishyödyllisten toimintojen kuten terveydenhuollon tai kunnallistekniikan ohessa kuntien oli mahdollista tai suotavaa tukea yksityisten henkilöiden tai järjestöjen toimintaa, kunhan se vain tapahtuu kuntalaisten hyväksi. (Meinander 1967.) Toisin sanoen käsitys kuntien tehtävistä ei rajoittunut edes tuolloin vain palvelutuotantoon.

Joitakin vuosikymmeniä myöhemmin, 1980-luvun alussa Olli Wuori (1982) pohti kysymystä tutkimuksessaan *Kuntien kehittyneisyyden mittaamisen metodisia ongelmia*. Hän tarkasteli sitä, mitä ominaisuuksia hyvä tai haluttava kunta ilmentää. Hän määritteli kehittyneisyyden sellaisiksi positiivisiksi, tosin hyvin suhteelliseksi, ominaisuuksiksi, jotka ovat kehityksen tuloksia. Kehittyneisyys voidaan ymmärtää myös resurssina, joka mahdollistaa tai luo edellytyksiä hyvinvoinnille. Se miten kunnat liittyvät kehittyneisyyteen ja siihen liittyviin hyvinvoinnin, onnellisuuden, elintason ja elämänlaadun käsitteisiin, on kuntien toimiminen ihmisten asuinpaikkana. On hyvin vaikea olla hyvinvoiva tai saavuttaa tyydyttävä elintaso, mikäli paikkakunnalla ei ole mahdollisuutta työllistyä tai saada tarvitsemiaan palveluita. (vrt. Wuori 1982, 2–3.) Jos Wuoren esittämää kehittyneisyyttä eritellään vielä tarkemmin esimerkiksi välinekehittyneisyyden kannalta, huomataan yhtäläisyyksiä nykypäivän haasteiden kanssa. Hän liittää välinekehittyneisyyden alueen kykyyn täyttää tuotantotoiminnalle ja talouspolitiikalle asetut tavoitteet ja paikalliset vaatimukset.

Alueellista kehittyneisyyttä tarkastelevassa tutkimuksessa *Alueelliset hyvinvointierot* (Sisäasiainministeriö 1988) tarkasteltiin hyvinvointiin liittyviä yhteiskuntapolitiikan osa-alueita alueellisen jaon ohella jo kuntakohtaisesti. Tuolloin vallitsevan tuotanto- ja elinkeinorakenteen, väestörakenteen ja palvelujen nähtiin vaikuttavan alueen ja kuntien asukkaiden työ- ja toimeentulomahdollisuuksiin sekä koulutus- ja asumismahdollisuuksiin. (Sisäasiainministeriö 1988.)

Suomalainen varsinaisesti kuntien elinvoimaa<sup>1</sup> ja elinvoimaisuuden rakentumista käsittelevä tutkimus on kuitenkin ollut viime vuosiin asti vähäistä. Suomen valtionvarainministeriö julkaisi 2012 selvityksensä, jonka pohjalta tavoitellaan elinvoimaista kunta- ja palvelurakennetta. Myös keskeiset kunta-alan toimijat kuten Kuntaliitto ja Kunnallisalan kehittämissäätiö ovat nostaneet aiheen esille. Sen lisäksi Suomen yrittäjät (2012) on ottanut kantaa elinkeinopolitiikan uudistumiskyvyn puolesta.

Kotimaisessa keskustelussa yhtenä uusimpana ja varmasti puhutuimpana elinvoimaan liittyvänä ulostulona on Valtionvarainministeriön (2012) julkaisu. Siinä käsitys elinvoimasta kytkeytyy

---

<sup>1</sup> Suomenkielen elinvoima-käsitteessä yhdistyy kaksi englanninkielistä käsitettä vitality ja viability. Ravenscroft (2000, 2533–2534) kuvaa käsitteiden olevan sekä erilaisia että yhteen kietoutuneita. Vitality-käsitettä käytetään kuvaamaan esimerkiksi kaupunkikeskustan vilkkautta ja houkuttelevuutta. Toisaalta vilkkaus vaikuttaa esimerkiksi investointipäätöksiin ja suunnitteluun sekä jatkuvaan kehitykseen, joita kuvataan termillä viability.

hyvin pitkälti elinkeinotoimintaan. Toisaalta väestörakenteen ja talouselämän kuvataan muodostavan pohjan paikalliselle elinvoimaisuudelle. Samaan hengenvetoon todetaan kuitenkin, että kunnan elinvoimaisuudessa on kyse sen kyvystä luoda uusia työpaikkoja ja houkutella työvoimaa alueelleen. Yhtenä elinvoimaisuuden mittarina pidetään työpaikkaomavaraisuutta. (Valtionvarainministeriö 2012, 158.)

Viime vuonna käynnistyi myös Kuntaliiton pilottihanke Elinvoiman eväät. Yhä käynnissä olevan hankkeen tarkoituksena on luoda käsitys siitä, miten kunta voi olla elinvoimainen erilaisissa ympäristöissä ja millainen on elävä itsehallinto kunnallishallinnon järjestelmänä. Hanke pyrkii tuottamaan kunnille esimerkkejä onnistuneista ja erilaisista elinvoiman tukemiseen liittyvistä toiminnoista. Elinvoiman rakentumista on lähestytty kaupungin johtamisen näkökulmasta ja tutkimusraportissa korostetaan kaupungin taloudelliseen menestymiseen vaikuttavia tekijöitä. Sen ohella nostetaan esille niitä elinvoimaan vaikuttavia tekijöitä, joihin kaupunki voi aidosti vaikuttaa. Elinvoiman eväät -hankkeessa elinvoimapolitiikan osatekijöiksi nähdään kaupunkiseudun hyvä saavutettavuus, olemassa olevien sijaintietujen hyödyntäminen, vetovoimasta ja viihtyvyydestä huolehtiminen, osaavan työvoiman saaminen, yritysten uusiutumisen ja innovaatiokyvyn tukeminen, kuntien oman toiminnan uudistaminen ja hankinnat elinkeinopoliittisena välineenä sekä yrittäjyyden edistäminen. (Holstila 2012.)

Samaan aikaan Kunnallisalan kehittämissäätiön rahoittama ja Pellervon taloustutkimuksen toteuttama Vahvat peruskunnat -hanke on pyrkinyt arvioimaan elinvoimaisten peruskuntien syntymisen mahdollisuuksia kuntaliitoksissa. Tutkimuksen kohteena ovat kuntaliitoksen tehneet kunnat. Niitä tarkastellaan väestön, työllisyyden ja kuntatalouden näkökulmasta. Vahvat peruskunnat -hanke näkee kunnan elinvoiman koostuvan muun muassa väestön ikärakenteesta, yritystoiminnasta, työllisyyden kehityksestä ja väestön koulutusrakenteesta. (Jauhiainen 2012.)

Suomen yrittäjät (2012) julkaisi ennen vuoden 2012 kunnallisvaaleja Elinkeinopolitiikan mittariston, jonka tulokset perustuvat Suomen yrittäjien paikallisjärjestöjen hallitusten jäsenille sekä yrittäjäjärjestöön kuuluville kunnanvaltuutetuille teetettyyn kyselyyn. Elinkeinopolitiikan mittaristossa korostetaan yrittäjyyden keskeistä merkitystä kunnan elinvoiman kannalta. Yritykset nähdään keskeisinä kunnallisveron maksajina, perusinfrastruktuurin liittyvien urakoiden toteuttajina ja monien kuntalaisille suunnattujen palvelujen tuottajina. Yritykset ja erityisesti pk-

yrietyset luovat merkittävän osuuden, 80 % uusista työpaikoista. Mittaristossa nostetaan esille yrietysten ja kuntien toimintaympäristön muutos, johon tulisi vastata elinkeinopolitiikan uudistamisella, kuten kunnan päätöksenteon yrietylähtöisyydellä, julkisten palveluiden järjestämisen ja kunnan hankintapolitiikan tarkastelulla. (Suomen yrittäjät ry 2012.)

Kukin taho määrittelee kuntien elinvoimaisuutta erilaisista lähtökohdista, mutta yhtymäkohtia on useita. Kaikkia neljää näkemystä yhdistää paikallisen yrittäjyyden ja yrietytoiminnan korostuminen kunnan elinvoimaisuuden osatekijänä. Toisaalta on syytä pohtia, voivatko kunnat esimerkiksi houkutella riittävästi osaavaa työvoimaa ilman viihtyisää elinympäristöä, tyydyttäviä peruspalveluita tai riittäviä vapaa-ajan mahdollisuuksia.

### **Suurten ikäluokkien kuntajohtajat muutoksen tulkkeina**

Suomen kuntajohtajista suuri osa kuuluu suuriin ikäluokkiin (s. 1945–1950). He ovat jäämässä ja osa heistä on jo jäänyt eläkkeelle. Heidän elämäkokemuksissaan ja työurissaan on monia yhteisiä piirteitä. He ovat eläneet lapsuutensa ja nuoruutensa sotien jälkeisessä Suomessa voimakkaassa jälleenrakennusvaiheessa. He ovat hakeutuneet opiskelemaan erilaisista lähtökohdista ja taustoista paitsi ammattikuntaa myös ikäluokkaa yhdistävään yliopistokoulutukseen. He ovat aloittaneet työnsä kuntien palveluksessa silloin, kun hyvinvointiyhteiskuntaa rakennettiin. Vakiinnutettuaan asemansa kuntajohtajina he ovat kohdanneet koko yhteiskuntaa ravistelleen 1990-luvun laman ja sen seuraukset. Työuriansa viimeisimmissä vaiheissa he ovat olleet mukana näkemässä kunnallishallinnon uuden murrosvaiheen.

Suurten ikäluokkien kuntajohtajat edustavat ensimmäistä kuntien ammattijohtajien sukupolvea. Heillä on ollut aitiopaikka seurata ja osallistua kuntien kehitykseen miltei 40 vuoden ajan. Kuntajohtajat ovat vaikuttaneet sekä oman työnkuvansa että kuntien roolin muodostumiseen nykyisenlaisiksi. He ovat koetelleet oman johtajuuden tilansa rajoja ja löytäneet oman tapansa tukea johtamiensa kuntien elinvoimaisuutta. Heidän kokemuksensa pitävät sisällään kertomuksia niin onnistuneista yrietyksistä kuin haastavista hetkistä. Jotta nykytilannetta ja tämänhetkisiä kuntajohtamisen ja kuntaelämän ilmiöitä voitaisiin ymmärtää aiempaa paremmin, historiaa ei kannata sivuuttaa jo menneinä ja elettyinä hetkinä.



Tämä tutkimus perustuu suurten ikäluokkien kuntajohtajien haastatteluissa tuottamiin tarinoihin. Tarinat pohjautuvat kuntajohtajien henkilökohtaisista kokemuksista ja pitkistä työurista ammentamaansa näkemyksiin, joita he ovat jäsentäneet haluamallaan tavalla. Suurten ikäluokkien kuntajohtajien sosiaaliset tarinavarannot sisältävät hiljaista tietoa ja näkemyksellisyyttä, joiden avulla kuntien elinvoimatehtävän ja elinvoimajohtamisen kehittymistä ja nykytilaa sekä haasteita voidaan ymmärtää. Heidän tietoaan tarvitaan nykyisten ja tulevien kuntajohtajien, viranhaltijoiden ja kuntapäättäjien työn tueksi.

## **1.2 Tutkimuksen luonne ja tehtävät**

### **Tutkimuskysymykset**

Tutkielmassani selvitetään minkälaisia merkityksiä kunnan elinvoimalle ja sen edistämiseksi on annettu eri aikoina. Tutkielmani lähestyy elinvoiman käsitettä suurten ikäluokkien kuntajohtajien näkökulmasta ja siitä historiallisesta taustasta, mikä liittyy kuntajohtamisen muutokseen viime vuosikymmeninä. Yhtäältä tutkimus pyrkii kuvaamaan elinvoimaan eri vuosikymmeninä liittyneitä käsityksiä ja toisaalta mielenkiinto kohdistuu myös elinvoiman edistämiseen liitettyihin kuntajohtajien toimintatapoihin.

Tutkimuskysymyksinä ovat:

- Minkälainen merkitys elinvoimalla on kunnille ja miten se on muuttunut?**
- Minkälaisia merkityksiä suurten ikäluokkien kuntajohtajat antavat elinvoiman edistämiseksi?**

Tutkielman tarkoituksena on myös syventää käsitystä kuntien elinvoimasta ja elinvoimaisuudesta tuomalla keskusteluun elinvoiman edistämisen historiallista taustaa. Tämän tutkimuksen tarkoituksena on luoda kuvaus elinvoimalle viime vuosikymmeninä annetuista merkityksistä.

## **Tutkimuksen rakenne**

Aloitan tutkimusraportin tutkimuksen taustan ja sen luonnetta kuvaavalla johdannolla, jonka on tarkoitus johdattaa lukijan ajatukset kohti toista lukua. Toisessa luvussa käsittelen tutkimuksen teoreettista viitekehystä. Teoreettisen viitekehyksen kuvaus rakentuu Stokerin (2011) paikallishallintojen yhteiskunnallisia rooleja kuvaavan jaottelun mukaisesti. Se kattaa näkökulmat kuntien identiteettitehtävästä, vastuusta hyvinvoinnista, paikallistalouden kehittämisestä ja verkostojen solmukohtana toimimisesta.

Kolmannessa luvussa esittelen tutkimuksen käytännön toteutuksen ja menetelmälliset valinnat. Luvun alussa asemoin tutkimukseni tieteelliseen kenttään ja avaan joitakin näkökulmia, jotka ovat vaikuttaneet tutkimuksen toteutukseen. Kuvaan myös tutkimusyhteistyön Tampereen Yliopiston ja Suomen Kuntaliiton yhteistutkimushankkeen kanssa. Esittelen aineiston keräyksen, käytetyn aineiston pääpiirteissään ja aineiston analyyttisen käsittelyn.

Luvuissa 4 ja 5 esitän aineiston analyysin tuloksia. Ensimmäinen analyysiluku pitää sisällään kuvauksen kuntien muuttuneesta toiminnasta ja roolista ensin elinkeinojen ja myöhemmin elinvoiman kehittäjinä. Luku pitää sisällään kehityskaaren 1970-luvun elinkeinopoliittisesta heräämisestä aina viime vuosien epävarmuuteen. Toinen analyysiin keskittyvä luku kuvaa kuntajohtajien asemaa elinvoimajohtajina. Se jakautuu verkostojen hallintaan, tulevaisuussuuntautuneen kuntopolitiikan tukemiseen sekä yhteistyösuhteiden muutoksia kuvaaviin alalukuihin.

Päätän tutkimusraportin viimeiseen, kuudenteen lukuun. Sen tehtävänä on esittää johtopäätöksiä ja pohdintaa aineiston näkökulmista. Kytken aineistossa esiintyneet ilmiöt toisessa pääluvussa esitetyn teoreettisen viitekehyksen teemoihin, eli tarkastelen elinvoiman ja elinvoimajohtamisen suhdetta muihin kuntien yhteiskunnallisiin tehtäviin ja haasteisiin. Raportin lopusta löytyvät lähdeluettelo sekä liitteet.

## Teoria ja käytäntö

Jotta tutkimus ei olisi vain kokoelma summittaisia valintoja, kokoaa yhteinen ihmiskäsitys tutkimusasetelman, teoreettisen osuuden, metodivalinnat, aineiston analyttisen tarkastelun ja johtopäätökset yhdeksi kokonaisuudeksi. Ihmiskäsitys rakentuu aktiiviselle toimijuudelle niin elämänkerrallisissa kertomuksissa kuin sen keräämiseksi ja analysoimiseksi valituissa tutkimusmenetelmissä. Diskurssianalyttinen aineistonkäsittely näkee ihmisen kahdella tapaa: haastateltava luo aktiivisesti todellisuutta kieltä käyttämällä ja kertomuksia tuottamalla, kun taas tutkija toimii aktiivisesti synteisien ja uuden tiedon tuottamiseksi sen sijaan, että tyytyisi kuvaamaan vain olemassa olevaa todellisuutta ja ilmiöitä. (vrt. Remes 2004.)

Tutkimus on rakentunut vaiheittain ja on luonteeltaan aineistolähtöinen. Sen vuoksi olen melko pitkään pidättäytynyt ottamasta selvää jo olemassa olevista ja tutkituista sekä vakiintuneista elinvoimakäsityksistä. Vähäiset ennakkokäsitykset ja -odotukset ovat helpottaneet aineiston sanoman ja merkitysten kuulemista. Tutkimuskysymysten alustavaa määrittelyä on seurannut aineistonkeruun suunnittelu ja toteutus. Ajatus teoreettisen viitekehyksen pohjaksi on syntynyt tutkimusprosessin aikana. Myös aineiston narratiivisen analyysin toteutustapa (kuvaus luvussa 3) on muotoutunut tutkimusprosessin myötä. Se on saavuttanut lopullisen muotonsa vasta aineistonkeruun aikana ja sen jälkeen. (vrt. Eskola & Suoranta 1998, 83.)

Seitsemäntoista kuntajohtajan (Liite 1) haastattelut pitävät sisällään tarinoita kuntien roolin muutoksesta sekä kuntajohtajuuden rakentumisesta. Haastattelut ovat olleet vapaamuotoisia ja vain löyhästi teemoihin tukeutuvia. Kuntajohtajilla on ollut mahdollisuus painottaa kertomuksissaan merkityksiä ja haastatteluissa painopiste on ollut sisällöissä muotoseikkojen sijaan. (vrt. Alasuutari 2011, 83.) Tarinoita käytetään oman elämän tai organisaation kehittymisen, tässä tapauksessa kuntien ja kuntajohtajuuden, uudelleen jäsentämiseksi. Tarinoita käytetään myös vertauskuvina eletyille kokemuksille. Tarinat kytkeytyvät osaksi yhteiskuntaa ja sen kehitystä luoden vastineen ympäröiville ilmiöille. (vrt. Sarbin 2004; Bruner 1990.)

Usein elämäntarinoihin liitetään faktanäkökulma, jonka mukaan aineiston ja sen käsittelyn tuloksien tulisi kuvata todellisuutta mahdollisimman objektiivisesti. Näen kuitenkin aineistoni kulttuurisidonnaisena näytteenä tutkimuksen kohteena olleesta elinvoimasta ja sen edistämisestä kunta-

johtamisen muutoksessa. Se toimii kuvauksena siitä, joskin epäyhtenäisestä, kuntajohtamisen kulttuurista, jota haastatellut henkilöt edustavat. Aineisto kuvaakin vain yhtä osa-aluetta kaikesta elinvoimaan ja sen edistämiseen liittyvästä puhunnasta, jota kuntayhteisöissä tai suurten ikäluokkien kuntajohtajien keskuudessa käydään. (vrt. Alasuutari 2011, 86–87, 106, 216.)

## 2 KUNTIEN YHTEISKUNNALLISET ROOLIT

Suomalainen kunta on omintakeinen ja juuri suomalaiseen yhteiskuntaan muotoutunut paikallisyhteisön ja paikallishallinnon muoto. Kunta merkitsee alueensa ihmisille, yhteisöille ja elinkeinoelämän toimijoille erilaisia asioita. Kuntien rooli ei ole siis staattinen vaan se muuttuu erilaisten merkityksenantojen ohella myös ajassa ja paikassa. Jotta kuntien merkitystä voitaisiin tarkastella lähemmin, on mahdollista nojautua esimerkiksi kuntien rooleja tai tehtäviä pohtiviin jaotteluihin.

Tutkimuksen teoreettisena viitekehyksenä tarkastelen kuntien ja erityisesti suomalaisten kuntien rooleja Gerry Stokerin (2011) alun perin kansainväliseen viitekehykseen ja vertailuun keskittyneen jaottelun pohjalta. Jaottelu perustuu erilaisiin paikallishallinnon muotoihin ja niiden kantamiin vastuisiin. Hän jakaa paikallishallinnon yksiköiden yhteiskunnalliset tehtävät neljään roolityyppiin (Kuvio 1); kunnat voivat toimia kiinnittymiskohtana paikalliselle identiteetille, pyrkiä tukemaan taloudellista vireyttä ja aktiivisuutta, tarjota hyvinvointipalveluja sekä merkitä erilaisen elämäntapavalintojen ja verkostojen toiminnan mahdollistamista. Jokainen edellä mainittu rooli ja niihin liittyvät tehtävät kuvaavat väljästi tyyppipiirteitä, joita yhdistelemällä kukin kunta muodostaa omanlaisensa roolin ja toimintatavan.



Kuvio 1. Kuntien toiminnan yhteiskunnalliset tehtävät (vrt. Stoker 2011).

Käsitys rooleista on sidoksissa kunkin maan yhteiskunnalliseen tilanteeseen ja aikaan. Kestävän ja toimivan paikallishallintojärjestelmän, ja kunnan sen osana, on yhden roolin omaksumisen sijaan yhdisteltävä erilaisista painotuksista ja vastuista koostuva roolinsa. Stoker (2011) korostaa, etteivät roolit ole itsestään selviä tai automaattisesti olemassa, vaan niiden painottuminen vaihtelee jatkuvasti esimerkiksi taloudellisten tai yhteiskunnallisten haasteiden edessä. Vastapainona jokaisella roolilla on vaikutuksensa myös ympäröivään paikallisyhteisöön ja paikallishallintoon.

Tämä luku jakautuu neljään osaan edellä esitettyjen kunnan yhteiskunnallisten roolien mukaisesti. Käsittelen kutakin osa-aluetta Stokerin jaottelun mukaisesti ja yhdistän rooleihin joitakin teoreettisia näkökulmia ja ajankohtaisia teemoja. Pyrin nostamaan esille joitakin alkuperäisen jaottelun ja ulkomaisten tai kotimaisten esimerkkien välisiä yhtäläisyyksiä tai ristiriitaisuuksia sekä muutoin mielenkiintoisia näkökulmia.

## 2.1 Kunta muodostaa pohjan identiteetille

Stoker (2011) kuvaa kunnan ensimmäistä roolia identiteetin ilmentymäksi. Syntymäpaikkana tai asuinpaikkana kunta kertoo, mistä henkilöt tulevat ja minkälaisia he ovat. Kunnat tuovat eräänlaisen oikeutuksen ja ilmaisukanavan itseilmaisulle ja voivat toimia ylpeyden aiheena. (Stoker 2011). Yksilön paikkaan ja kuntaan kiinnittyvä identiteetti luo pohjan kiinnostukselle paikallista sosiaalista ja poliittista toimintaa kohtaan ja tukee siten osallistumista ja osallisuutta. Paikallisidentiteetti voidaankin nähdä vähimmäisvaatimuksena toimivalle osallisuuteen perustuvalle kuntademokratialle. (vrt. Bühlmann 2012, 150.)

Castells (2010, 8–10) on jakanut identiteetit niiden muodostumistapojen mukaisesti kolmeen ryhmään: legitimoivaan, vastarinta- ja heijasteidentiteetteihin. **Legitimoiva identiteetti** (legitimizing identity) on usein peräisin vallitsevasta yhteiskunnallisesta järjestyksestä ja sen tehtävänä onkin oikeuttaa toiminta, jota sen puitteissa tapahtuu. Legitimoiva identiteetti siis luo ja ylläpitää yhteiskuntaa esimerkiksi poliittisten puolueiden, kansalaisjärjestöjen tai kirkon toiminnassa. Ääritapauksissa legitimoiva identiteetti kuitenkin tuo oikeutuksen myös vahingolliselle tai syrjivälle toiminnalle. (Castells 2010, 8–10.) Paikallispoliitikalla on vahva vaikutus identiteettitehtävästä

huolehtimiselle eikä sen tarvitse toimia niinkään valtakunnan tasolla vaikuttavasti, vaan edustaa juuri paikallisuutta. Paikallispolitiikan ja yhteisön välinen suhde näyttäytyy siten, että poliitikoilla on velvollisuus ja oikeus toimia paikallisyhteisön edustajana ja äänenkannattajana. Identiteetti-tehtävän ja paikallispolitiikan välinen yhteys korostuu yleispoliittisena orientaationa, jossa paikallisyhteisön jäsenet tai kuntalaiset eivät välttämättä ole kovinkaan tietoisia tai kiinnostuneita keskushallinnosta. (Stoker 2011).

Tärkeimpänä identiteetin muotona nyky-yhteiskunnassa Castells nostaa esille **vastarinta-identiteetin** (resistance identity), joka synnyttää yhteenliittymiä ja yhteisöjä. Sananmukaisesti vastarintaidentiteetti toimii jonkin puolesta ja jotakin vastaan. Se nousee esiin erityisesti, kun jokin ryhmä tai yksilö kokee tulleen alistetuksi. (Castells 2010, 9.) Paikallishallinnon yksiköön kiinnittynyt poliittinen identiteetti voi olla myös hyvin lähellä vastarintaidentiteettiä, joka yhdistää uhatun tai leimautuneen identiteetin jakavia toimijoita. Esimerkkejä poliittisten paikallisidentiteettien ristiriidoista nähdään Latinalaisessa Amerikassa. Poliittisten näkemysten ohella uhatuiksi koettuja identiteettejä yhdistetään kieleen ja uskontoihin. Esimerkiksi Barcelona on jakautunut kieleen perustuviin identiteetteihin sen sijaan, että yhtäläinen paikkaan liittyvä identiteetti olisi tyypillinen. Uskonnollisesti pirstaleinen Lähi-itä kuvastaa tilannetta, jossa maantieteellisesti pieni alue jakautuu lukemattomiin uskontoon perustuviin identiteetteihin. (vrt. Castells 2010, 8, 142–143, 151.) Kunta voi toimia myös poliittisen identiteetin kiinnittymiskohtana. Tämän nähdäänkin olevan osin globalisaation myötä heikentyneen kansallisen identiteetin seurausta. Paikallisen poliittisen identiteetin nähdään olevan nousussa, sillä valtiollinen tai kansallinen politiikka koetaan jollakin tapaa keinotekoiseksi. Kansainvälisinä vertailukohtina voidaan nostaa esille vanhojen ja vakiintuneiden paikallishallintojärjestelmien maat Italia ja Ranska. Näissä maissa juuri kunnilla on suuri merkitys asukkaidensa identiteetin ilmentäjinä. (Stoker 2011.)

Viime vuodet Suomessa vaikuttanut kunta- ja palvelurakennemuutos on nostanut kuntaidentiteetin aiempaa enemmän esille. Kuntauudistuskustelun lähtökohtana olevat tehokas ja toiminnallinen palvelurakenne ja alueellinen kilpailukyky ajavat perusteluissa paikalliseen identiteettiin liittyvien kysymysten ohi (vrt. Zimmerbauer & Suutari 2007). Kuntaliitosprosesseissa on huomattavissa, että kuntaidentiteetin ja paikallisuuden merkitys kasvaa, kun niitä koetaan uhattavan. Voimakkaalla kuntaan samaistumisella voikin olla kuntaliitosprosesseja hidastavia tai jopa niitä estäviä seurauksia, mikäli identiteettikysymyksille ei anneta painoarvoa. (Airaksinen, Laine,

Kyösti, Markkola, Härkönen, Afflekt, Lehtola & Paananen 2012, 66–75; Zimmerbauer & Suutari 2007.) Kuntaan samaistuminen ei kuitenkaan automaattisesti merkitse kehityksen jarrua, sillä muutostilanteissa voimakas identiteetti voi toimia motivaationa tukea kunnan toimintaa ja etua sekä lisätä kokemusta osallisuuden tarpeellisuudesta (vrt. Zimmerbauer & Suutari 2007).

Kolmantena, tosin hieman abstraktimmin ymmärrettävänä teemana on **heijasteidentiteetti** (project identity). Heijasteidentiteetti syntyy, kun identiteetti muovautuu kuvataksaan yksilöiden yhteiskunnallista asemaa ja näin ollen muovataksaan koko sosiaalista rakennetta. Sen myötä syntyy teemoja, jotka kuvaavat yksilöllisyyden kaipuuta, henkilökohtaista historiaa ja yksilöllistä kokemusmaailmaa. Yksilöllisestä taustastaan huolimatta heijasteidentiteetti toimii kollektiivisena suodattimena tai näkökulmana, jonka kautta yksilöt voivat peilata kokemuksiaan. (Castells 2010, 9–11.) Yksilön kuntaan kiinnittynyt identiteetti syntyy useista persoonaan ja ympäristöön liittyvistä tekijöistä, keskeisimpänä ovat kuitenkin asenteellinen ja emotionaalinen kiinnittyminen yhteisöön ja asuinympäristöön. Osin kuntaidentiteetissä on kyse myös sosiaalisesta integraatiosta osaksi yhteisöä ja kuntainstituutiota. Kuntaan tai muutoin paikallisesti kiinnittyvä identiteetti voidaan ymmärtää siis myös kollektiivisena identiteettinä, jolloin se kuvastaa sitä, mihin ryhmään yksilö kuuluu ja mikä on se alue, jossa elämä ja toiminta tapahtuvat (vrt. Zimmerbauer & Suutari 2007; Bühlmann 2012, 150.)

Suomessa kuntaidentiteetti ja siihen liittyvät kysymykset eivät ehkä ole edellä esitettyjen kansainvälisten esimerkkien rinnalla yhtä dramaattisia tai jyrkkiä. Epädramaattisuudestaan tai sovinaisuudestaan huolimatta ne ovat kuitenkin huomionarvoisia ja ennen kaikkea ajankohtaisia. Suomalaiset ovat jo lain perusteella aina jonkin kunnan asukkaita (Kotikuntalaki 291/94), mutta kunta merkitsee asuinpaikan ohella enemmän tai vähemmän myös identiteetin muodostumista.

Eri alueisiin samaistumista tarkasteltaessa koko Suomeen samaistuminen on erittäin yleistä ja kuntiin samaistuminen jää sen varjoon. KuntaSuomi2004-tutkimusohjelman puitteissa tehdyssä selvityksessä vajaa puolet suomalaisista luonnehti samaistuvansa kotikuntaansa vahvasti. Esimerkiksi Päijät-Hämeessä kotikuntaan samaistuminen on vahvaa. Kuntakohtainen vaihtelu on koko Suomea koskevassa tarkastelussa suurta. Äidinkielellä näyttää olevan merkitystä kuntaan samaistumisessa, sillä erityisesti ruotsinkieliset kokevat voimakasta samaistumista kotikuntaan-



sa. Myös korkeakoulutetut kokivat samaistuvansa kotikuntaansa vahvasti. (Helander & Pekola-Sjöblom 2006, 93, 114–116; vrt. Heinonen 2011, 57.)

Toisaalta kansainvälisesti, esimerkiksi pohjoismaisessa vertailussa, kuntaa ei nähdä Suomessa kovinkaan merkittävänä samaistumisen kohteena. Tutkimustulosten perusteella kotikuntaa ei siis koeta Suomessa ensisijaisesti samaistumisen kohteena, vaan kenties palvelujen tuottajana tai taloudellis-hallinnollisena yksikkönä. (Helander & Pekola-Sjöblom 2006, 93, 114–116; vrt. Heinonen 2011, 57.) Päijäthämäläisten kuntasuhtetta tarkastelleen tutkimuksen mukaan asuinpaikka ja koti sekä ystävien ja tuttujen tuoma yhteisöllisyyden tuntu tekevät kunnasta kotiseudun. Historialla, murteella tai suoranaisella kotiseuturakkaudella ei niinkään nähdä olevan merkitystä kunnan kotiseuduksi kokemiselle. Myös työn, vapaa-ajan ja palvelujen merkityksiä arvioidaan heikoiksi. Muilla ihmisillä ja ympäröivällä yhteisöllä on siis merkittävä vaikutus ihmisten kotikuntaan sitoutumiseen. (Heinonen 2011, 57.)

## **2.2 Painava vastuu hyvinvoinnista**

Toisena kunnan yhteiskunnallisena tehtävänä Stokerin (2011) jaottelussa nostetaan esille vastuu hyvinvoinnin takaamisesta ja sen oikeudenmukaisesta kohdentamisesta. Alkujaan hyvinvointitehtävää toteuttaessaan kunnat keskittyivät takaamaan lähinnä julkista turvallisuutta ja välttämättömyyden toimeentuloa alueensa asukkaille. Myöhemmin tehtävät ovat laajentuneet monin paikoin yhtäläisyyden vaatimuksien ja koulutusmahdollisuuksien kehittymisen myötä. Vaihtelevista mahdollisuuksista ja käytettävissä olevista resursseista huolimatta hyvinvointitehtävä nähdään maailmalla monin paikoin paikallishallintojärjestelmien ydinalueena. Erityisesti Pohjoismaissa, Saksassa ja Alankomaissa kunnat kantavat vastuuta hyvinvoinnista keskeisenä osana yhteiskunnan ja paikallishallinnon tehtäviä. Kuitenkin myös kehittyvissä maissa, kuten Kiinassa ja Latinalaisessa Amerikassa paikallishallinnolla on merkittävä tehtävä hyvinvoinnin tukemisessa. (Stoker 2011.)

Jäsennän seuraavassa kuntien vastuuta ja toimintaa hyvinvoinnin turvaamisen ja kohdentamisen kannalta hyvinvointipolitiikan tasojen mukaan. Jäsennyksiä on monia ja seuraavaksi kuvattu

toimintateoreettinen lähestymistapa on vain yksi malli. Siinä hyvinvoinnin olemusta kuvataan **hyvinvointipolitiikan tasojen** ja hyvinvointipolitiikan aineellisten, sosiaalisten ja henkisten ulottuvuuksien kautta (Taulukko 1). Hyvinvointipolitiikan tasojen ja eri ulottuvuuksien avulla voidaan kuvata sen monialaisuutta, vaikuttavuutta ja koko yhteiskunnan tai kuntien merkitystä inhimilliselle elämälle. (vrt. Niemelä 2010, 35.)

Hyvinvointipolitiikan tasot	Hyvinvointipolitiikan ulottuvuudet		
	Aineellinen	Sosiaalinen	Henkinen
Resurssipolitiikka	Tulopolitiikka	Sosiaaliturvapolitiikka ja sosiaalipalvelut	Kulttuuripolitiikka
Osallisuuspolitiikka	Työpolitiikka	Kansalaistoimintapolitiikka	Koulutuspolitiikka
Tarpeentyydytyksen politiikka	Terveyspolitiikka, asuntopolitiikka	Perhepolitiikka	Kasvatuspolitiikka
Hyvinvoinnin ympäristö	Ympäristöpolitiikka (luontoympäristön elinkelpoisuus)	Aluepolitiikka (yhdyskuntarakenne)	Kulttuuriympäristö (ihmisarvo ja suvaitsevaisuus)

Taulukko 1. Hyvinvointipolitiikan osa-alueet toimintateoreettisessa kehyksessä (Niemelä 2010, 35)

Ensimmäinen hyvinvointipolitiikan taso kattaa **resurssipolitiikan**, joka luo perustan muille kehittyneemmille ja vaativammille tasoille. Resurssipolitiikka on keskeinen hyvinvoinnin kohdentamisen työkalu. Aineellisesti resurssipolitiikka merkitsee tulopolitiikkaa. (Niemelä 2010, 35.) Etenkin Suomessa kunnat ovat keskeinen työllistäjä tarjoten työpaikan yli 400 000 suomalaiselle, joten tulopolitiikka koskee suurelta osin myös kuntia (Kuntatyönantajat 2013). Resurssipolitiikan sosiaalisen ulottuvuuden muodostavat sosiaaliturvapolitiikka ja sosiaalipalvelut (Niemelä 2010, 35). Suomalainen sosiaaliturva kuuluu nykyisin maailman laajimpiin, vaikka sillä ei ole takanaan pitkää historiaa. Sosiaaliturva oli ennen sotia ja 1960-luvun uudistuksia lähinnä kunnallisen köyhäinhoidon vastuulla. Nykyisin kunnilla on merkittävä vastuu sosiaaliturvan ja sosiaalipalvelujen järjestämisestä. Kuntien maksama toimeentulotuki on tarveharkintainen etuus, jonka tehtävänä on täydentää valtion ylläpitämää toimeentulotukijärjestelmää esimerkiksi henkilön ja hänen per-

heensä välttämättömän toimeentulon sitä vaatiessa. Esimerkkejä kuntien vastuulla olevista yleisistä sosiaalipalveluista ovat sosiaalityö, laitoshuolto, kasvatus- ja perheneuvonta sekä kotihoito. Lisäksi kunnat takaavat asukkailleen erityispalveluja kuten lastensuojelun, päihdehuollon ja vammaispalveluja. (Niemelä & Salminen, 2006, 9, 16; Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 96.)

Resurssipolitiikka vaikuttaa henkisesti ulottuvuudella kulttuuripolitiikkana (Niemelä 2010, 35). Kunnat tukevat alueensa kulttuuritoimintaa. Kuntien tukema kulttuuritoiminta mahdollistaa niin aikuisten kuin lasten harrastuksia taiteen parissa. Ne ylläpitävät erilaisia museoita ja järjestämällä sekä kulttuuritapahtumia ja taideopetusta. Erilaisien apurahojen ja avustusten avulla kunnat tukevat myös ammatillista taidetoimintaa. (Sallinen, Majoinen & Salenius 2012, 12.) Taiteen harrastus- ja ammattitoiminnan lisäksi kunnat ylläpitävät kirjastojärjestelmää, jonka tavoitteena on turvata kansalaisten yhtäläiset sivistysmahdollisuudet asuinpaikasta riippumatta (Kangas & Kivistö 2011, 8). Suomalaisen kulttuuripolitiikan perustana onkin kulttuurin demokratisointi eli sen mahdollisimman hyvä saavutettavuus ja luovuuteen tukeminen. Laaja-alainen lähestymistapa estää kulttuuripolitiikan muuttumisen elitistiseksi tai vain rajattuja ihmisryhmiä hyödyttäväksi. Kulttuuripolitiikalla pyritään tuomaan kulttuuri osaksi kaikkien ihmis- ja ikäryhmien elämää ja tukemaan hyvinvointia. (Kangas & Kivistö 2011, 34)

**Osallisuuspolitiikka** on keskeinen hyvinvointipolitiikan osa-alue. Osallisuuden kysymykset ovat ajankohtaisia. Osallisuuden nähdään toimivan vastavoimana syrjäytymiselle ja useille muille sosiaalisille ongelmille. Osallisuuspolitiikka kattaa aineellisesta näkökulmasta työpolitiikan, sosiaalisesti kansalaistoimintapolitiikan ja toteutuu henkisesti ulottuvuudella koulutuspolitiikkana (Niemelä 2010, 35). Erilaisiin epävirallisiin ja virallisiin verkostoihin kuulumisen ja monipuoliset sosiaaliset suhteet tukevat yksilön osallisuuden kokemusta. (Alila, Gröhn, Keso & Volk 2011, 14.) Osallisuuspolitiikan käytännöissä korostuvat monialaiset, julkisia organisaatioita kuten kuntia, järjestöjä, seurakuntia ja kansalaisryhmiä yhteen kokoavat toimintatavat, jotka kaipaavat yhä selkiyttämistä ja toiminnan tehostumista. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2012, 20–21) Vaikka paikallisen hallinnan ihanteena on ottaa huomioon kaikki alueen toimijat, voidaan erityisesti hyvinvointivaltiotutkimuksen valossa kolmannen sektorin toimijat kuten yhdistykset ja järjestöt nähdä aliedustettuina tai huonosti huomioituina verkostojen jäseninä, vaikka niiden toiminta kuitenkin tuottaa juuri paikallista hyvinvointia ja vaikutuksia. (Rathgeb Smith & Smyth 1996, 225–226.)

Kolmantena hyvinvointipolitiikan tasona nähdään **tarpeentyydytyksen politiikka**. Aineellisesti tarpeentyydytyksen politiikka merkitsee terveys- ja asuntopolitiikkaa, jotka ovat juuri kuntien hyvinvointipolitiikan ydinalueita. Sosiaalisesti tarpeentyydytyksen politiikan merkitys näyttäytyy perhepolitiikassa. Henkisesti ulottuvuudella tarpeentyydytyksen politiikka merkitsee kasvatuspolitiikkaa. (vrt. Niemelä 2010, 35.)

Viime aikoina erityisesti terveyspolitiikka on aiheuttanut keskustelua ja ristiriitoja kuntien ja valtion välillä. Meneillään olevaa kunta- ja palvelurakennemuutosta perustellaan siten, että se palauttaa terveys- ja sosiaalipolitiikan kuntien vaikutuspiiriin ja parantaa kansalaisten alueellista yhdenvertaisuutta. (Hynynen 2012.) Toisaalta nykyisin kunnat toimivat osana yhteistoiminta-alueita enemmän kuin koskaan, joten kuntien terveyspolitiikka ja sen määrittely tapahtuvat yhä useammin yhteistyössä yhteistoiminta-alueen muiden kuntien kanssa, eikä niinkään itsenäisesti kuntien omana politiikkana. Kuntayhtymien hallintoverkostoissa toimiminen vaatii paikallispolitiikoilta ja -politiikalta aiempaa tarkempaa ja asiantuntevampaa otetta, jotta yhteistoiminta-alueiden terveyspolitiikka tukee myös jäsenkuntien terveystavoitteiden ja -strategioiden toteuttamista. Tasapuolinen edustuksellisuus ja kuntien edustajien pysyminen strategisina päätöksentekijöinä mahdollistaa yhteistoiminta-alueen erilaisten kuntien tarpeiden täyttymisen ja estää linjanvedon karkaamisen ns. kasvottomalle hallinto-organisaatiolle. (vrt. Niiranen & Puustinen 2011.)

Neljäs ja viimeinen hyvinvointipolitiikan taso on **hyvinvoinnin ympäristöön vaikuttaminen**. Aineellisesti se tarkoittaa ympäristöpolitiikkaa, eli luonnonympäristön säilyttämistä elinkelpoisena. Sosiaalisesti hyvinvoinnin ympäristö hahmotetaan aluepolitiikkana ja yhdyskuntarakennesuunnitteluna. Henkisesti hyvinvoinnin ympäristö rakentuu kulttuuriympäristönä, joka tukee ihmisarvoa ja suvaitsevaisuutta. (vrt. Niemelä 2010, 35.) Suomessa kunnat poliittisine ja viranhaltijaorganisaatioineen ovat keskeisiä toimijoita esimerkiksi ympäristöpolitiikan suunnittelussa. Kunnanvaltuustot osallistuvat kaavoitukseen ja yhdyskuntarakenteeseen liittyvien linjausten ja lopullisten päätöksien tekoon. Hallinnollisesti paikallisia ympäristöasioita valvovat kuntien ympäristöviranomaiset. Kuntatasolla määriteltävällä ympäristöpolitiikalla on merkittävä vaikutus myös kansallisen tason ympäristöasioihin, sillä paikallistason kaavoitus- ja liikennesuunnittelun kautta kunnat toimivat osana koko yhteiskuntaa. (Peltola 2009, 10.)

Ajattelu suomalaisesta hyvinvointivaltiosta on kytkeytynyt niin kuntalaisten, päättäjien kuin viranhaltijoidenkin käsityksissä edelleen vahvasti pohjoismaiseen hyvinvointimalliin, jossa julkisella vallalla on keskeisin rooli hyvinvoinnin tuottamisessa. Suomen tapauksessa erityisesti kunnilla on kattava vastuu hyvinvoinnin takaamisesta. Ajatuksia yhteiskunnan toisenlaisesta organisoinnista on ollut jo kauan olemassa myös Suomessa, mutta erityisesti viime vuosina hyvinvointitehtävä on ollut julkisen talouden asettamien reunaehtojen vuoksi haasteen edessä. Ikääntyvä väestö, yhä kalliimmat hoitomenetelmät ja ihmisten kasvaneet odotukset palvelunlaadulle tekevät hyvinvointitehtävän hoitamisen yhä kalliimmaksi. Nykyisellään suuri osa suomalaisten kuntien tehtävistä ja niiden tuottamista palveluista rahoitetaan kuntien omalla verorahoituksella ja valtion rahoituksellinen vastuu tulee vähenemään entisestään. Valtiovalta näkee välttämättömäksi kansalaisten aikaisempaa laajemman ja aktiivisemmän osallistumisen paikallisyhteisöjen kuten kuntien hyvinvoinnin turvaamiseksi, sillä julkisen talouden, niin kuntien kuin valtion, resurssit nykyisessä järjestelmässä jatkamiselle ovat rajalliset. (vrt. Heuru, Mennola, Ryynänen 2001, 56–59; Stoker 2011; Matikainen 2011, 19–21.)

### **2.3 Kunta paikallistalouden kehittäjänä**

Voimakkaasti heilahteleva maailmantalous luo haasteen paikallisen elinkeinoelämän toiminnalle. Tuotannon muuttuessa yhä helpommin liikuteltavaksi ja vähemmän raakamateriaaleihin tai voimanlähteisiin sidotuksi paikallisuus ei menetä merkitystään, vaan korostuu kilpailussa uudella tavalla. Talouselämän kehittäminen onkin kiistatta monien paikallishallintojärjestelmien ydintehtävä, jonka merkitys on yleismaailmallinen. Kehittämisen ja kehittymisen tukemisen tavat vaihtelevat maankäytön suunnittelusta teollisen ja kaupallisen toiminnan mahdollistamiseen, mutta ilman joitakin perusedellytyksiä, kuten vesihuoltoa tai energianjakeluverkkoa, elinkeinoelämän on lähes mahdotonta kehittyä. Näiden perusedellytysten ja erilaisten rahoitusjärjestelyjen, kuten yritystukien ja pääomasijoitusten, lisäksi paikallishallinto ja kunnat voivat tukea alueensa toimijoita tarjoamalla alueen asukkaille koulutusta ja siten kyvykästä työvoimaa alueen yritysten käyttöön. (Stoker 2011.)

Yksiselitteinen talouden kasvu ei kuitenkaan tarkoita talouden kehittymistä ja paikallisyhteisön kuten kunnan hyvinvointia lisäävää vaurastumista. Nopean voitontavoittelun, esimerkiksi yhdestä luonnonvarasta riippuvaisen teollisuudenalan tai yhden yrityksen varaan rakentunut elinkeinoelämä voi asettaa paikallisyhteisön riskialttiiksi. Hauras tai yksipuolinen elinkeinorakenne altistaa paikallisyhteisön suhdannevaihteluiden vaikutuksille enemmän kuin monipuolisemmin kehittynyt, mutta mahdollisesti rahavirroiltaan pienempi paikallistalous. (Green Leigh & Blakely 2013, 71–72.)

Kuten muutkin Stokerin jaottelun mukaiset paikallishallinnon yhteiskunnalliset tehtävät, myös paikallistalouden kehitystehtävä muotoutuu ajassa ja paikallisista tarpeista. Lähtökohdat ja toimintaympäristö huomioon ottaen kehitystä voidaan edesauttaa niin harvaan asutuilla kuin kaupunkimaisilla seuduilla. Kunnilla ja paikallisyhteisöillä onkin erilaisia tapoja ja rooleja toimia paikallistalouden kehittäjinä. Yrittäjän tai **kehittäjän roolissa** julkisen organisaation, esimerkiksi kunnan kehitysyhtiön, on mahdollista harjoittaa liiketoimintaa osana alueen elinkeinoelämää. Kunnat ja niiden hallinnassa toimivat kehitysyhtiöt voivat kartoittaa ja arvioida paikallisia liiketoimintamahdollisuuksia sekä tuoda niitä esiin. Siten elinkeinoelämän kehitykseen tai kehityksen suuntaan pystytään vaikuttamaan. (Green Leigh & Blakely 2013, 120–121.)

Toinen tapa tukea paikallistalouden kehittymistä on **koordinoida** alueen yrityksiä ja yhteisöjä toimimaan kokonaiskuvan kehittymistä hyödyttäen. Kunnat luovat strategioita ja määrittelevät alueen kehitystä tukevan toiminnan suuntaviivoja ja voivat parhaimmillaan huomioida laajemman alueellisen kehityksen vaikutuksia ja mahdollisuuksia. Toimiessaan yhteistyössä eri sektoreiden yritysten kanssa kunnat saavat kuvan ja tietoa kunkin osa-alueen tarpeista ja kehitysmahdollisuuksista. Suunnittelulla ja yrityspalvelujen koordinoinnilla kunnat ja kuntien kehitysyhtiöt voivat koota hajautuneita toimijoita yhtäältä hyödyntämään tukipalveluja ja toisaalta toimimaan osana paikallista kehitystä tukevaa ryhmittymää. (Green Leigh & Blakely 2013, 122.) Yhdysvaltalaisien kaupunkien ja paikallisyhteisöjen elinvoimastrategioita ja yrityksille suunnattuja virikkeitä tarkastelevassa katsauksessa nähdään alati vaihtuvien keinojen kirjon lisäksi joitakin pysyviä toimintatapoja. Paikallisen kauppakamarin tai yrittäjäjärjestön kumppanina toimiminen koetaan yli puolissa tutkimuskohteissa yleisimpänä elinvoiman edistämistoimintana, jota viime aikoina on täydennetty korostamalla alueen asukkaiden elämänlaadun merkitystä ja suuntaamalla yrityksille verkkopalveluja ja neuvontaa (Reese & Ye 2011.)

Joissakin tapauksissa kunnat tai paikalliset yhteisöt ovat ottaneet tehtäväkseen tukea paikallisen elinkeinoelämän kehitystä tekemällä yrittämisen ja liiketoiminnan mahdollisimman helpoksi. Käytännössä nämä **mahdollistajat** pyrkivät vaikuttamaan alueen asenneilmapiiriin ja keventämään hallinnollisia menettelytapoja, joita elinkeinoelämän toimijat kohtaavat. Parhaimmillaan elinkeino- ja yrittäjyysmyönteinen ilmapiiri ulottuu kunnan kaikille toiminnan alueille. Elinkeinoelämän menestymisen mahdollistava rooli houkuttelee, sillä se ei niinkään vaadi kunnilta rahallisia tai henkilöstöresursseja, vaan kyse on pikemmin asennemuutoksesta ja organisaatiokulttuurin kehittämisestä. Poliittisten päättäjien rooli mahdollistavassa toiminnassa on keskeinen, heillä on mahdollisuus tuoda elinkeinoelämän käytännön tarpeet ja ajatukset osaksi paikallispolitiikkaa ja ajaa näitä ajatuksia myös virkajohtajistoon. (Green Leigh & Blakely 2013, 122–123.)

Neljäs melko yleinen kunnan toimintatapa paikallistalouden tukemiseksi on **elävöittäminen**. Vanhojen yritysten kehitysedellytyksiä tukemalla kunnat pyrkivät pitämään ne paikkakunnalla. Toisaalta toiminnassa painottuu myös uusien yritysten houkuttelu, missä vain mielikuvitus on rajana. Kunnat voivat kehittää erityisiä ohjelmia, julkaista esitteitä ja rakennuttaa vuokrattavia toimitiloja sekä tarjota tontteja kunnasta ja alueesta kiinnostuneille yrityksille tai liiketoiminnan aloittamista suunnitteleville yrittäjille. Elävöittämiseen ja houkuttelevuuteen tähtäävät kunnat voivat myös kohdentaa markkinointiaan ja muokata julkisuuskuvaansa esimerkiksi tiettyjä markkijaryhmiä ajatellen. (Green Leigh & Blakely 2013, 123.) Paikallistekijät ovat keskeisiä osaan työvoiman houkuttelemisessa ja säilyttämisessä alueella. Kaupungin tai seudun erikoistuminen jollekin tuotannonalalle, kuten mediaosaamiseen, voi houkutella uusia yrityksiä ja tuoda kaivattua pontta alueen taloudelle. (Stoker 2011.)

Talouden kasvu ilman kestävyys tavoitteita voi merkitä epätasa-arvoisuuden kasvua ja heikentää paikallisyhteisön yhtenäisyyttä. Nykyisten ja tulevien sukupolvien välistä vastakkainasettelua voidaan lieventää hyödyntämällä uusia teknologioita, luonnonvarojen kestävää käyttöä ja kehityksmyönteistä ajattelutapaa. (Green Leigh & Blakey 2013, 72–23.) Talouden taantuman myötä myös Suomen hitaasti muuttuvat perinteisesti luonnonvarojen kulutukseen perustuvat talouden rakenteet voivat saada sysäyksen kohti uudenlaisia rakenteita. Toisin sanoen hiipuva suurteollisuus ei välttämättä korvautu enää uusilla suurilla toimijoilla ja aloilla, vaan talouden kehitys jatkuu pienempien ja erikoistuneiden elinkeinoalojen ehdoilla. Elinkeinoelämän painopiste saat-

taakin muuttua myös määrän ja suuren tuottavuuden sijaan yhä erikoistuneempiin ja kuluttajalähtöisesti räätälöityihin tuotteisiin ja palveluihin. (Hoffrén 2011, 48–49.)

## **2.4 Kunta verkostojen solmukohtana**

Paikallishallinnolla on merkittävä tehtävä monimutkaistuvassa hallinnan kentässä. Paikallishallinto yhdistää kuntalaisten näkemykset käytännön ja arkielämän tasolta osaksi paikallis- ja alue- tasolta aina kansainväliselle tasolle ulottuvaa monitasohallintaa. Paikallishallinnon heikosti jäsentynyt tai toistaiseksi vielä vähälle huomiolle jäänyt tehtävä on koordinoida ja mahdollistaa kansalaisten muuttuvia ja kehittyviä elämänvalintoja. Tämän tehtävän uskotaan nousevan yhä keskeisemmäksi sitä mukaa, kun pelkkä hyvinvointipalvelujen tarjoaminen tai vähäinen talouden tukeminen eivät riitä. Verkostoyhteiskunnan hallintaa lähestyvä tehtävä korostaa yksilöllisyyden tukemisen lisäksi luovuutta paikallisen potentiaalin ja hyvinvoinnin takaamiseksi. (Stoker 2011.)

Perinteiset hallintotavat jo pitkään haastanutta hallinnan käsitettä (governance) on määritelty monin tavoin. Hallinta voidaan nähdä mm. uudenaikaisena tapana pyrkiä hallitsemaan tai koordinoimaan verkostojen, kumppanuuksien ja erilaisten sidosryhmien välistä yhteistyötä. Hallinta merkitsee yhteisiin tavoitteisiin pyrkimistä useita eri toimijoita ja toimintatasoja yhdistävin verkostoin. (Hirst 2000, 18–19.) Verkostot voivat olla niin paikallishallintojen välisiä, kansallisella tasolla toimivia kuin kansainvälisiä. Ne mahdollistavat virallisten päätöksenteko- ja hallintoorganisaatioiden sekä muiden yhteiskunnallisten toimijoiden välisen yhteistyön sekä yhdistävät eri toimijoita osaksi julkisen toimintapolitiikan (policy) määrittely- ja toteutusprosesseja (vrt. Klijn & Skelcher 2007, 587; Kjaer 2004, 3–5.) Hallinta eroaa perinteisestä edustuksellisesta demokratiasta ja hallinnosta myös ajallisesti tarkasteltuna. Hallinta on perusluonteeltaan esimerkiksi vaalikausiin rajoittuvien syklien sijaan jatkumo. (Hirst 2000, 27.)

Suomessa kunnilla on merkittävä tehtävä paikallisina itsehallintoyksikköinä ja paikallisdemokratian mahdollistajina. Verkostoja voidaankin tutkailla myös niiden ja edustuksellisen demokratian välisen suhteen näkökulmasta. Hallintaverkostojen ja edustuksellisen demokratian välinen suhde on varsin kaksijakoinen. Verkostojen voidaan nähdä sekä tukevan edustuksellisen demokratian



perinteisiä toimintatapoja että olevan jatkumo kohti täysin uutta hallinto- ja hallinnan tapaa. (vrt. Klijn & Skelcher 2007.) Klijn ja Skelcher (2007) ovat hahmottaneet hallintaverkostojen ja demokraattisten instituutioiden välistä suhdetta seuraavanlaisesti.

Ensinnäkin hallintaverkostojen voidaan nähdä olevan **ristiriidassa** demokraattisten instituutioiden kanssa, sillä ne haastavat perinteisen toimintatavan legitimitetin. Ristiriitaista suhdetta leimaa demokratian merkityksen korostuminen yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Verkostomaisen toimintatapa ei siis ole yksiselitteisesti paras mahdollinen tapa, sillä sitä voidaan kritisoida sen epädemokraattisuudesta, mikäli verkostot kiinnittyvät vain löyhästi viralliseen hallintojärjestelmään. (Klijn & Skelcher 2007.) Verkostohallinnan paikallinen luonne voi myös aiheuttaa vaikeuksia. Paikallistason verkostot voivat olla erittäin tiiviitä, jolloin ulkopuolelta tulevien toimijoiden on vaikea päästä mukaan toimintaan. (Hirst 2000, 19.) Tämänkaltaisen sisäänlämpiävyys voi estää myös uusien huomionarvoisten ideoiden omaksumisen, jolloin verkostot eivät pysty uudistumaan eikä omaksumaan uudenlaisia toimintatapoja niin tehokkaasti kuin olisi tarpeen.

Toinen näkemys liittyy hallintaverkostojen kykyyn **täydentää** perinteisiä demokraattisia käytäntöjä. Hallintaverkostoja voidaan hyödyntää, ei niinkään perustavanlaisissa toiminnan suuntaa määrittelevissä vaan yksityiskohtaisemmissa kysymyksissä. Esimerkkinä täydentävyydestä toimivat osallistavat ja osallisuutta tukevat demokratiakäytännöt. Ne voivat parhaimmillaan tuoda uusia kytköksiä kansalaisyhteiskuntaan, kuten alueensa asukkaisiin ja toimijoihin kuten järjestöihin ja elinkeinoelämään. Paikallishallinnolta vaaditaan paljon, jotta se voi yhdistää eri tasojen verkostoja. Jotta paikallistason tarpeet ja vaatimukset sekä toimintaympäristön monimuotoisuus kohtaisivat edes jollakin tapaa, on paikallishallinnon velvollisuutena luoda ja ylläpitää suhteita myös korkeammalle tasolle kuten valtionhallintoon, kansallisiin ja kansainvälisiin verkostoihin. (Klijn & Skelcher 2007; Stoker 2011.) Näillä kaikilla tasoilla verkostot perustuvat vastavuoroisuudelle ja luottamukselle (Kjær 2004, 43).

Kolmantena olettamana on, että verkostot tulevat toimimaan **jatkumona** demokraattisille instituutioille. Hallinnan nähdään alun perin syntyneen vaihtoehdoksi hallinnolle. Tässä tapauksessa edustuksellinen demokratia tulee korvautumaan muilla yhteiskunnallisen päätöksenteon tavoilla. Syitä jatkumolle voidaan nähdä arvojen erilaistumisessa ja päätöksenteon kohteena olevien asioiden monimutkaistumisessa. (Klijn & Skelcher 2007; vrt. Hirst 2000, 13.) Myös Kjær (2004,

43, 45) esittää, että hallinnon tulisi hyväksyä ohjauskapasiteettinsa vääjäämätön kapeneminen yhä vaikeammin ratkaistavissa kysymyksissä. Myös virkamiesten tulisi olemassa olevan valtansa ja asemansa pönkittämisen sekä uusien toimintatapojen pakoilun sijaan ottaa rohkeasti askel kohti verkostoja. Myös poliitikot voivat omaksua uusia rooleja osana yhä hälvenevää hallinnon, edustuksellisen demokratian ja kansalaisyhteiskunnan rajapintaa.

Verkostot voidaan ymmärtää myös **välineellisesti**. Hallinnan verkostot voivatkin tarjota edustuksellisille demokraattisille instituutioille välineitä vahvistaa valtaansa, kasvattaa uskottavuuttaan ja kykyään kohdata yhä monimutkaisemmiksi muuttuvat yhteiskunnalliset haasteet. Edustuksellisen demokratian toimintatapoja mahdollisesti vähemmälle huomiolle jäävät menettelytavat antavat mahdollisuuden painottaa toimintapolitiikan tuloksia päätöksenteon ehdottoman läpinäkyvyyden sijaan. (Klijn & Skelcher 2007.) Toimintapolitiikkaprosessit osallistavat eri toimijoita ja mahdollistavat toimijoiden sitoutumisen yhteisesti määriteltuihin tavoitteisiin ja toimintatapoihin. Hallinta ja sen puitteissa toimivat verkostot voivatkin lisätä yhteisymmärrystä tiettyyn toimintapolitiikkaan liittyvissä kysymyksissä. (Kjær 2004, 41.)

Hallinta ja erityisesti verkostot voivat toimia ratkaisuna paikallishallinnon kohtaamiin ongelmiin. Mikäli ongelmien alkuperä on hyvin pirstaleinen, on syytä olettaa että myös ratkaisut ongelmiin löytyvät siroteltuina ympäröivästä yhteisöstä ja yhteiskunnasta. Verkostojen avulla kuntien on mahdollista koota kokonaisratkaisun palasia oman organisaation lisäksi yksittäisiltä ihmisiltä, yhteisöiltä ja paikallisilta elinkeinoelämän toimijoilta. (Vrt. Sotarauta 1996, 63.)

### 3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

Tässä luvussa sijoitan tutkimukseni sitä ympäröivään tutkimuskenttään. Lisäksi kuvaan käytännön toteutuksen, kuten tutkimusyhteistyön, haastateltavien valinnan ja aineiston analyysin. Luku pitää sisällään kuvaukset haastattelujen toteutuksesta ja niiden tuottamasta aineistosta. Luvun lopussa esittelen aineistoon soveltamani analyysitavan, mikä toimii pohjustuksena seuraaville analyysin tuloksia esitteleville luvuille.

#### **Tutkimusyhteistyön kuvaus**

Olen tehnyt tämän tutkielman osana Tampereen yliopiston Johtamiskorkeakoulun ja Suomen Kuntaliiton yhteisrahoitteista tutkimushanketta. Tutkimushankkeen tuloksena syntynyt raportti, *Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta*, on kuvaus suomalaisen kunnan roolin muutoksesta ja siihen limittyneestä kuntajohtajuudesta. Tutkimusraportti julkaistaan elokuussa 2013 Kuntajohtajapäivillä Espoossa.

Suuriin ikäluokkiin (s. 1945–1950) kuuluvien kuntajohtajien omaelämäkerrallisiin kokemuksiin ja tarinoihin pureutumalla on voitu hahmottaa subjektiivisia kokemuksia yhdistäviä suuria kehityskaaria. Kunnan roolin muutosta voidaan kuvata siirtymänä kulta-ajasta kaaokseen. Hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista seurannut 1980-luvun kehitysmuutoksen ilmapiiri on muuttunut ensin yhteiskunnan perusteita järjestyttäneeksi lamaksi ja myöhemmin nykyiseksi uudenlaisen epävarmuuden ajaksi. Vuosikymmenien aikana kehittynyt kuntajohtajuus näyttäytyy ensisijaisesti tasapainon tavoitteluna, mutta myös johtajuuden tilan hakemisena. Keskeisenä työvälineenä sekä tasapainon että johtajuuden tilan varmistamisessa on kuntajohtajien aktiivinen vuorovaikutus johtajuuden rajapinnoilla. (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013.)

Olen toiminut tutkimushankkeessa tutkimusassistenttina seitsemän kuukauden ajan joulukuusta 2012 alkaen. Tiivis tutkimusyhteistyö on ollut perusedellytys tutkielmani toteutumiselle. Tutkimushankkeen raportoinnissa ja tutkimuksessani hyödynnetään yhteistä haastatteluaineistoa.

Myös aineiston analyysi on tapahtunut vuorovaikutteisesti tutkimukseni ja tutkimushankkeen välillä. Tutkimushankkeen raportoinnissa on hyödynnetty elinvoima-aihepiiriä koskevia analyysin tuloksia, joten joitakin päällekkäisyyksiä näiden kahden raportin välillä voidaan huomata. Korostan tutkimukseni kuitenkin olevan itsenäinen teos, jolla on omat tutkimuskysymykset ja tutkimukselle asetetut tavoitteet.

### **Haastateltavien valinta ja haastattelujen toteutus**

Seuraavaksi kuvaan haastateltavien valinnan ja aineiston keruun, jotka ovat tapahtuneet pitkälti aiemmin kuvatun tutkimushankkeen ehdoilla. Olen kuitenkin ollut osallisena kahdessatoista haastattelussa, ja päässyt siten vaikuttamaan niiden painotuksiin tai kulkuun. Toisin sanoen pro gradu -tutkielmani ja tutkimushanke käyttävät yhteistä aineistoa. Seuraavassa kuvauksessa käytän osin samaa tekstiä, jonka olen tuottanut osaksi tutkimushankkeen raporttia. Läpinäkyvyyden varmistamiseksi käytän kuitenkin lähdeviitteitä, jotka osoittavat tekstin alkuperäisen sijainnin tutkimushankeraportissa.

Tutkimuksen aineisto on koottu pääsääntöisesti joulukuusta–tammikuussa 2012–2013. Syksyllä 2012, tutkimushankkeen ollessa vielä aluillaan, alkoi sopivien osallistujien kartoittaminen. Haastateltavaksi pyydettyjä kokeneita kuntajohtajia valittiin harkinnanvaraisella otannalla. Muutama kutsutuista kieltäytyi, mutta pääsääntöisesti mukaan pyydettyjä johtajia kokivat haastattelupyynnön mielekkääksi. Valintakriteereinä olivat haastateltavan syntymäaika (s. 1945–1950) ja pitkäaikainen kokemus kunnan johtotehtävissä toimimisesta. Harkinnanvaraisessa otannassa painottui haastateltavien joukon heterogeenisyys. Haastateltavaksi pyydettiin sekä miehiä että naisia, jotka ovat johtaneet erikokoisia ja -tyyppisiä kuntia ympäri Suomen. Tutkimusta varten haastateltiin yhteensä 17 nykyistä tai jo eläkkeelle jäänyttä kuntajohtajaa (liite 1), heistä neljä on naisia. Haastatellut kuntajohtajat edustavat erilaisia poliittisia aatesuuntia, mutta heidän joukossaan on myös poliittisesti sitoutumattomia. He ovat toimineet kunnan- ja kaupunginjohtajan tehtävissä yhteensä liki viidessäkymmenessä suomalaisessa kunnassa. Mikäli haastateltujen henkilöiden kokemusta mitataan myös muilla keskeisillä virka- ja luottamustehtävillä, nousee heidän edustamiensa kuntien määrä yli sataan. (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013, 21.)

Yleisesti haastattelututkimukset pohjautuvat ajatukseen siitä, että tutkijat tekevät tulkintoja haastattelemiensa henkilöiden tulkintojen pohjalta. Tutkimus ja sen pohjalta tehtävät johtopäätökset ovat tulosta niin tutkijan kuin tutkittavana olevan henkilön välisestä vuorovaikutuksesta. (Puusa 2011, 73.) Narratiivinen ja elämäkerrallinen tutkimusote kuitenkin painottaa haastateltavien tulkintojen merkitystä vielä yleistä haastattelututkimusta enemmän. Haastattelut toteutettiin kerronnallisella, kevyen temaattisella otteella ja ne nojautuvat elämänkulkuperspektiiviin, joka näkee yksilöiden elämänkulun muotoutuvan useiden tekijöiden vaikutuksesta. Kerronnallisen aineistonkeruutavan etuna, ja myös haasteena, on haastateltavan mahdollisuus jäsentää vastauksiaan oman harkintansa mukaan. Vastaukset ovatkin aihepiiristä riippuen vaihdelleet muutaman lauseen virkkeistä pitkäköihin ja polveileviin puheenvuoroihin. Käytännössä haastateltavia rohkaistiin kertomaan kokemuksiaan, sillä narratiivisessa lähestymistavassa keskeisintä on antaa haastateltavalle tunne siitä, että tiukan rajauksen sijaan hänen tulkinnoilleen on tilaa. Tutkimuksessa haluttiin kuulla kuvauksia tapahtumista, henkilöistä ja oivalluksista haastateltavien ihmisten lähtökohdista ja heidän ehdoillaan. Kerronnallisille haastatteluille on tyypillistä, että haastateltavat muotoilevat vastauksensa tarinan muotoon varsinkin silloin, kun he näkevät ristiriidan todellisten tapahtumien ja ideaalivaihtoehdon välillä tai kun kertojan itsensä ja yhteisön tai yhteiskunnan vaatimukset tai käsitykset eroavat toisistaan. (Vrt. Kohler Riessman 1993; Erkkilä 2005, 200)

Mahdollisesti juuri kerronnallisen lähestymistavan avulla on saatettu löytää joitain kuntajohtajuuden kipupisteitä ja keskeisiä muutoksen elementtejä. Sen avulla haastattelujen aihepiirejä pystyttiin ohjaamaan jonkin verran yhtenäisemmiksi. Haastattelijoiden mahdollisuus osallistua ja tarkentaa joitakin seikkoja mahdollisti keskeisten ajatusten tavoittamisen kuntajohtamisen murroksen taustalta. Tarinallinen lähestymistapa tuotti sisältörikkaan ja ”kuplivan” aineiston. Toisin sanoen aineisto pitää sisällään kertomusten lisäksi yllättäviä sivujuonteita. Seitsemäntoista kuntajohtajan omiin lähtökohtiin perustuva, yhteensä noin 20-tuntinen ja kirjoitettuna kolmensadan tekstiliuskan mittainen aineisto pitää sisällään vahvoja pohdintoja ja värikkäitä kuvauksia kuntajohtamisen menneiden vuosikymmenien ja nykypäivän arjesta ja merkkitapahtumista. Aineistossa korostuvat sekä kuntajohtajien persoonalliset piirteet että kuntien erilaisten toimintakulttuurien kirjo. (Haveri, Airaksinen & Paananen 2013, 21.)

Aineisto pitää sisällään joitakin sellaisia arkaluontoisia tai henkilökohtaisia tarinoita ja kuvauksia, joiden vuoksi tutkimuksessani ei osoiteta sitä, mitkä katkelmat ovat peräisin samasta haastattelusta. Erotan samaan aihepiiriin liittyvät, mutta eri kertojien tuottamat, perättäiset lainaukset \*\*\*-merkillä. Käytän [...] -symbolia kuvaamaan katkosta lainauksessa. Pääsääntöisesti tapahtumapaikkoina toimineiden kuntien nimiä ei mainita. Haastateltavien kanssa on kuitenkin keskusteltu aineiston käytöstä, ja heillä on ollut mahdollisuus tarkentaa, mitä asioita ei tule julkaista, mikäli haastatteluissa on ilmennyt liian arkaluontoisia asioita. Haastateltavat ovat antaneet suostumuksensa aineiston käyttämiseen varsinaisen tutkimushankkeen lisäksi myös opinnäytetöissä.

### **3.1 Diskurssianalyttinen ja narratiivinen tutkimustapa**

*"Juuri diskurssissa valta ja tieto yhdistyvät toisiinsa."*

Michel Foucault

Foucaultin ymmärrys diskurssista perustuu puhetta ja keskustelua laajempaan näkemykseen vuorovaikutuksesta. Hän näkee diskurssin vuorovaikutuksena, johon osallistuvien henkilöiden ja organisaatioiden toimintaa ohjaavat olosuhteet, sosiaaliset ja materiaaliset sidonnaisuudet. (Alasuutari 2011, 180.) Aineiston analyysinä diskurssianalyttinen lähestymistapa näkee kielen osana tutkittavaa ilmiötä sen sijaan, että se olisi vain keino kuvata tapahtumia. Diskurssianalyysin voi olettaa toimivan aineistoa tukevalla ja kunnioittavalla tavalla. (Eskola & Suoranta 1998, 195, 197.) Diskurssianalyysijä on laaja kirjo, ja eri näkemyksiä yhdistelemällä ja soveltamalla pyritään löytämään aineistoa palveleva analyysitapa. Eri näkökulmien ja painotusten limittymien onkin tavallista diskurssianalyysin käytössä. Erilaisille sovelluksille ja ratkaisuille on kuitenkin yhteistä mielenkiinto sosiaalisen todellisuuden rakentumiseen. Myös merkitysten antamisen sidonnaisuus kulttuuriin ja aikaan yhdistää laajaa tutkimusalaa. (Jokinen & Juhila 2006, 54, 56.)

Diskurssianalyysiä on perusteltua hyödyntää ja soveltaa elinvoiman roolin ja merkityksen tutkimiseksi, koska se tarjoaa mahdollisuuden vaihtoehtoisten ja julkisesta keskustelusta eriävien tai

sen varjoon jäävien diskurssien ja sitä kautta tulkintojen löytämiseksi. Diskurssien, tässä tapauksessa kertomusten, osoittama moniulotteisuus luo pohjan aidolle ymmärrykselle ja mahdollistaa elinvoiman edistämisen kokonaisuuden selkiytymisen ainakin yhden viiteryhmän näkökulmasta. Elinvoimaan liitetyt käsitykset ja toimintatavat ovat pirstaleisia, mikäli niitä lähestytään erittelemällä tai keinotekoisesti teemoittelemalla. Narratiivinen viitekehys voi toimia vastauksena myös moniulotteisuutta ja moniäänisyyttä korostavassa nykyhetkessä. Yleisen diskurssianalyttisen suuntauksen tavoin se ei pyri tarjoamaan yleispäteviä selityksiä, vaan tukeutuu relativismiin. (Kohonen 2011, 196–197.) Tutkimuksen tavoitteena on korostaa elinvoiman ja sen edistämisen määrittelysidonnaista luonnetta, sillä aineiston muodostavat hyvin erilaisista taustoista tulevien, erilaisia kuntia edustavien ja erilaisia aatesuuntia edustavien kuntajohtajien subjektiiviset kertomukset.

Narratiivisuus voidaan ymmärtää sekä aineiston keräystapana sekä aineiston analyysina. Tämä tutkimus nojaa narratiivisuuteen ja tarinoihin molemmiin tavoin. Vaikka narratiivinen analyysitapa jakautuu pääpiirteissään narratiivien analyysiin ja narratiiviseen analyysiin, sovelsin tutkielmassani narratiivien analyysia melko vapaasti. Yhdistin siihen myös joitakin elämäkerrallisuuden liittyviä näkökulmia. Syitä tämänkaltaiselle yhdistelevälle lähestymistavalle on monia, mutta keskeisimpänä niistä on pyrkimykseni säilyttää kertojien, kokeneiden kuntajohtajien ääni ja ymmärtää aineisto juonellisina tarinoina. (Erkkilä 2005, 200.)

Erona tyypittelyn ja teemoittelun kaltaisiin toimintatapoihin yksittäisiä ilmauksia ei pyritä ryhmittelemään keinotekoisii kokonaisuuksiin vaan luontaisten diskurssien ja erilaisten vivahteiden annetaan elää tulkinnassa (Eskola & Suoranta 1998, 195, 197). Uskon diskurssianalyttisen tarkastelun antavan aineistolle mahdollisuuden yllättää ja tuottaa uudenlaisia tarkastelutapoja elinvoiman käsitteeseen. (vrt. Alasuutari 2011, 82.) Teemoittelua syvempää tarkastelutapaa käyttämällä kielellinen rikkaus nousee esille, eikä kieltä nähdä vain välineenä tehdä selkoa asioista. Tutkielmassa käytettävä aineisto on läpileikkaus tai pikemminkin pala tutkittavaa maailmaa, joka on näyte tutkimuksen kohteena olevasta kuntajohtamisen kielestä ja kulttuurista. (Alasuutari 2011. 86–87).

Soveltamani diskurssianalyttinen ja narratiivinen lähestymistapa, antaa yhtäältä mahdollisuuden kuvata kertojien elinvoimatyölle antamia merkityksiä ja arvomaailmaa. Toisaalta kertomukset

edustavat heidän käsityksiään siitä, miten elinvoimasta voidaan puhua, mihin asioihin elinvoiman edistäminen kiinnitetään ja mitkä ilmiöt ovat vaikuttaneet kuntien elinvoimaisuuteen. Tutkielmassani selvitetään minkälaisia merkityksiä kunnan elinvoimalle ja sen edistämiseen on annettu eri aikoina. Tutkielmani lähestyy elinvoiman käsitettä suurten ikäluokkien kuntajohtajien näkökulmasta ja siitä historiallisesta taustasta, mikä liittyy kuntajohtamisen muutokseen viime vuosikymmeninä. Yhtäältä tutkimus pyrkii kuvaamaan elinvoimaan liittyviä käsityksiä ja toisaalta mielenkiinto kohdistuu myös elinvoiman edistämiseen liitettyihin kuntajohtajien toimintatapoihin.

Rajaan tarkastelutapaani kuitenkin jonkin verran. Tämä tutkielma sijoittuneen diskurssianalyysin sovelluksessaan lähinnä analyttiseen tutkimuskenttään (vrt. Jokinen & Juhila, 86), sillä en ole halunnut tutkijana muodostaa itselleni vahvaa ennakkokäsitystä kuntien elinvoimaan liitettyistä merkityksistä. Lähtökohtanani aineistojen käsittelylle on ollut siis mahdollisimman vähät ennakkokäsitykset. Tämän tutkimuksen tarkoituksena ei ole myöskään olla keskusteluntutkimusta, vaan kiinnitän huomioni lauserakenteiden ja sanavalintojen sijaan erilaisiin merkityksenantoihin, tulkintoihin ja kertomuksiin, joita haastateltavat ovat tuottaneet. Diskurssit voidaankin pelkisteytymillään nähdä asioille annettuina merkityksinä. Kiinnostukseni kohdistuu asioiden kuvauksen lisäksi kuitenkin kielenkäyttöön siten, että tarkastelen tapoja, joilla asioita tehdään ymmärrettäviksi. (vrt. Ochs 1997; Callow & Callow 1992, 5–8.) Näen tarinat monitasoisina ja limittyneistä merkityksistä koostuvina.

Analyysin aloitti käännekohtien etsiminen aineiston tarinoista. Käänteentekevinä pidetyt avaintapahtumat nähdään usein odottamattomina ja ainutlaatuisina vallitsevissa olosuhteissa ja ympäristössä. Norman K. Denzin (2001, 35–37) yhdistää elämäkerrallisuuteen liittyvässä epifanikäsitteessä<sup>2</sup> (epiphany) kertojan elämät kokemukset ja niiden pohjalta tehdyt oivallukset. Hän kuvaa epifanien olevan niitä hetkiä ja oivalluksia, joilla on perustavanlaatuinen vaikutus henkilön elämään. Esimerkiksi kriisihetkien kaltaisissa epifaneissa kokijan persoonallisuus korostuu. Epifaneissa kokijan toiminta voidaan nähdä joko tilanteesta riippuvaisena ja reaktiivisena tai rutinoituneena ja arkipäiväisenä. Yhteistä epifaneille on kuitenkin niiden saamat merkitykset,

---

<sup>2</sup> Käytän Vilma Hännisen (2000) suomennosta *epifani*



jotka vakiintuvat vasta, kun tilanteet eletään uudelleen esimerkiksi tapahtumia kuvaavissa tarinoissa.

Omaelämäkerrallisista kuntajohtamiseen kytkeytyvistä tarinoista löytyy elinvoimaan ja sen edistämiseen liittyviä mallitarinoita, joiden avulla erilaiset kuntajohtajien kohtaamat tapahtumat ja käännekohdat limittyvät toisiinsa. Mallitarinoilla on merkitystä myös tapahtumien syiden ja seurausten ymmärtämisen kannalta, sillä ne luovat kuvan siitä, miten jotkin asiat ovat ratkenneet tai mihin mahdolliset ratkaisut ovat kariutuneet. Tarinoiden avulla kuntajohtajat myös kuvaavat ja rakentavat uudelleen identiteettiään kuntajohtajina ja elinvoiman edistäjinä. Olen pyrkinyt näiden mallitarinoiden kautta muodostamaan käsityksen siitä, mikä kuntajohtajien näkemysten mukaan on ollut ja on yhä elinvoiman edistämisessä keskeistä ja huomionarvoista. (Vrt. Hänninen 2000, 50–51.)

Mallitarinoiden tunnistamisen jälkeen olen kirjoittanut analyysin auki mallitarinoista nousseiden suurten linjojen mukaisella rakenteella (luvut 4 ja 5). Ensimmäinen analyysiluku kuvaa elinvoiman merkitysten ja elinvoiman tukemiseksi tehdyn työn kehitystä 1970-luvulta aina nykypäivään. Toinen analyysiluku kuvaa kuntajohtajien työtä kuntien elinvoiman puolestapuhujina.

### **3.2 Elämäkerrallisuuden ja narratiivisuuden välisestä suhteesta**

Ihmisillä on luontainen taipumus kertoa tarinoita ja se on tapa välittää ja vaihtaa ajatuksia. Niiden avulla ihmiset antavat merkityksiä tapahtumille ja ilmiöille. He myös jäsentävät kokemuksiinsa liittämällä ne osaksi kertomuksia ja tarinoita. Tarinoiden kertominen yhdistää kaikkia kulttuureja ja ihmisen kehitysvaiheita puhutun kielen synnystä aina informaatioaikakauden verkossa tapahtuvaan viestintään asti. Tarinat mahdollistavat kulttuurisen oppimisen ja ne toimivat yhteisön tietovarantona. Tarinoita voidaan käyttää niin oman elämän kuin organisaation, tai tässä tapauksessa kuntajohtajuuden uudelleen jäsentämisen apuna. Tarina antaa kertojalleen mahdollisuuden tutkailla elettyjä tapahtumia etäältä ja muodostaa uudenlaisen tulkinnan niiden pohjalta. Reflektioivasta esitystavasta huolimatta tarinoiden voidaan olettaa aidosti kytkeytyvän laajem-

paan kokonaisuuteen ja ilmiöön. Tarinat voivat toimia asioiden kuvaamisen lisäksi myös vertauskuvina ja vastineena yhteiskunnallisille voimille. (vrt. Sarbin 2004; Bruner 1990.)

Tarinat yhdistävät tosiasialliset tapahtumat kertojansa uskomuksiin ja tulkintoihin, mutta myös mielikuvituksella on sijansa tarinoissa. Tässä tapauksessa mielikuvituksella tarkoitetaan tapoja, joilla kertojan uskomukset kietoutuvat osaksi tuotettua tarinaa ja sitä, kuinka lukija tai kuulija sijoittaa itsensä osaksi tarinaa. Kertojalla on mahdollisuus viestittää kuulijoille, mikä on eletyissä tapahtumissa huomionarvoista tai uutta, mitkä ilmiöt ovat pysyviä tai jatkuvia sekä sijoittaa tapahtumat tiettyyn kontekstiin. Toisin sanoen tarinat eivät ole koko totuus kiinnostuksen kohteena olevasta ilmiöstä, kuten kuntajohtamisen muutoksesta, vaan ne esittävät pienen palasen ja tulkinnan eletyistä ja koetuista tapahtumista. Tarinoita lukiessa ja tulkitessa tapahtumien ja ihmisten käyttäytymistapojen arvottaminen on kytköksissä myös lukijan arvomaailmaan. (vrt. Sarbin 2004, 5, 10; Hänninen 2000, 55–56; Bamberg 2004, 135–137, 153.) Keskeistä narratiivien analyysissä onkin kertojan kokemuksen ymmärtäminen, sen sijoittaminen johonkin kontekstiin ja tunnustus sille, että kokemukset ovat todellisia kertojalleen (Erkkilä 2005, 201).

Elämäkerrallisuus ja narratiivisuus eivät ole toistensa synonyymejä, mutta niiden välillä on selvä yhteys. Elämäkerrallinen aineisto voi sisältää tarinoita ja kertomuksia tapahtumista ja ilmiöistä. Monissa muunkin tyyppisissä aineistoissa on piirteitä tarinoista. Vaikka aineisto ei koostuisikaan kokonaan tarinoista tai niissä ei olisi selkeää juonta, on haastatteluissa kuultavissa haastateltavan muodostama kuvaus tapahtuneesta. (Alasuutari 2011, 106, 135; Hänninen 2000, 60; Jokinen & Juhila 2006, 68; Ochs 1997, 195, 201; Bruner 1990, 120–136.) Sekä elämäkerrallisessa että narratiivisessa tutkimustavassa tai -suuntauksessa päähuomio kiinnittyy yksilöön ja hänen kokemusmaailmaansa (Erkkilä 2005, 198).

Elämäntarina eroaa eletystä elämästä haastateltavan tekemien tulkintojen, kerronnallisten valintojen ja narratiivisen roolinmuodostuksen kautta. Haastateltava voi olla elämäntarinaansa liittyviä tapahtumia kuvatessaan hyvin erilaisessa roolissa kuin tapahtumien aikaan. Myös esitetyt sosiaaliset jännitteet tai harmonia voivat erota eletyistä kokemuksista, etenkin muiden kuin kertojaosapuolen näkökulmista. Tarinoita ja kertomuksia tuottaessaan kertoja muovaakin samalla identiteettiään. Kertojan muuttuvaan rooliin vaikuttavat myös aika ja myöhempi elämänkokemus. (Alasuutari 2011, 106, 135; Hänninen 2000, 60; Jokinen & Juhila 2006, 68; Ochs 1997,

195, 201; Bruner 1990, 120–136.) Narratiivista lähestymistapaa käytettäessä kertojat muodostavat kokemuksistaan tarinoita etenkin kokiessaan ristiriitaa. Tarinoita kerrotaan usein tilanteissa ja tilanteista, joissa kertojalla on kokemus siitä, että hänen yksilöllisten kokemusten ja ympäröivän yhteiskunnan välillä on perustavanlaatuisia eroja. Myös ideaalitilanteen ja tosielämän väliset erot rohkaisevat pukemaan kuvauksia tarinoiksi. (vrt. Kohler Riessman 1993, 3)

Tarina voidaan nähdä diskurssin erityisenä muotona, jossa asiat ja tapahtumat merkityksellistyvät osana kertomusta. Tarina korostaa diskurssin kulttuurista ja kokemussidonnaista luonnetta. Tämän tutkimuksen kannalta tarinoilla on erityinen merkitys, sillä ne mahdollistavat hiljaisen tiedon pukemisen sanoiksi ja kokemuksien tallentamisen. Kertomukset sijoittuvat usein jollekin aikaulottuvuudelle ja pitävät sisällään kokemuksia historiasta ja ajallisista muutoksista. Ne kuvaavat haastateltujen ihmisten henkilökohtaista kokemusmaailma ja käsityksiä kuntajohtamisen muutoksesta. Jotta tarinoiden merkitysrakenteita ja erityisesti elinvoimalle annettuja merkityksiä voidaan tarkastella, pyrin löytämään juonirakenteita ja niiden avulla löytämään tarinoiden välisiä eroja ja yhtäläisyyksiä. (Alasuutari 2011, 127, 131; Jokinen & Juhila 2006, 68.)

Elämäkerrallinen tutkimusote on haastava, koska niin sanotun totuuden löytäminen ei ole mahdollista, vaikka tutkimusotteeseen voidaan liittää faktanäkökulma. Elämäntarina eroaa eletystä elämästä haastateltavan tekemien tulkintojen, kerronnallisten valintojen ja narratiivisen roolin muodostuksen kautta. (Ochs 1997, 195, 201 & Alasuutari 2011, 106.) Kertomuksissa ja tarinoissa ihmisillä on omanlaisensa toimijuudet, sekä niissä esitetyt jännitteet voivat erota eletyistä kokemuksista (Jokinen & Juhila 2006, 68).

Kuntajohtajien kertomuksissa yhdistyvät eri aikaan ja eri paikkoihin sijoittuvat, mutta tunnetasolla kollektiiviset kokemukset. Onkin tavallista, että samantyyppisissä tehtävissä toimineiden ja samanlaisia kokemuksia kohdanneiden ihmisten tuottamat omaelämäkerralliset tarinat muodostavat yhteneviä tarinamalleja, joita on mahdollista tutkia. Tarinat voivat yhtäältä välittää viestin siitä, mikä on sosiaalisesti hyväksyttävää tavanomaista toimintaa tietyssä tilanteessa, toisaalta ne tukevat uudenlaisten näkökulmien huomioonottoa. (Vrt. Hänninen 2000, Bruner 1990, 120–136.)

## 4 ELINKEINOJEN KEHITTÄMISESTÄ ELINVOIMAN EDISTÄMISEEN

Kunnat kantavat suuren vastuun alueensa elinvoiman edistämisestä ja ylläpitämisestä. Niiden toimintaedellytyksiin vaikuttavat kunnan sisäiset tekijät ja muuttuva toimintaympäristö, jota muovaavat niin ylikansalliset markkinoiden vaikutukset kuin seudulliset haasteet. Kuntien rooliin elinvoiman edistäjänä on vaikuttanut toiminnan ja tavoitteiden näkökulmien laajentuminen oman kunnan edun tavoittelusta seutuajatteluun. Myös kuntien yhteistyösuhteet ja niiden painopisteet ovat muuttuneet valtioon tukeutumisesta verkostomaiseen ja tavoitteellisiin kumppanuuksiin perustuvaan yhteistyöhön alueen elinkeinoelämän toimijoiden kanssa.

Muuttuneet näkemykset elinvoiman edistämisestä ovat vaikuttaneet kuntien toimintatapoihin. Aiemmin toiminnan perustana pidettyjen yleisten takausten ja yrityksissä osakkaina toimimisen sijaan kunnat ovat viime vuosina keskittyneet aiempaa enemmän yritysten yleisten toimintaedellytysten tukemiseen. Aineistosta nousee esiin kehityskaari, joka kuvaa kuntien tietä rakennemuutoksen pohjustamasta 1970-luvun hapuilevasta elinkeinopolitiikasta 80-luvun kiihkeään kehittämisen ilmapiiriin ja 1990-luvun laman puolustustaistelun kautta aina nykypäivän käsitykseen kunnan laajasta elinvoimatehtävästä.

Tämä luku kuvaa edellä mainitun kehityskaaren jakautuen pääpiirteittäin esiin nousseiden aikakausien mukaisesti alalukuihin. Ensimmäinen alaluku kuvaa kuntien elinkeinopoliittista heräämistä ja sitä tilannetta, joka alun perin pakotti tai ohjasi kunnat kohti aktiivista paikallista elinkeinoelämää tukevaa politiikkaa. Toinen luku pitää sisällään kuvauksen voimakkaan kehitysmuutoksen ja pelottomasta 1980-luvusta, joka nousee aineistossa esille erityisenä kulta-aikana. Yleinen yhteiskunnallinen kehitys ja vauraus tukivat myös paikallista elinkeinoelämää ja antoi kunnille vapauden osallistua aktiivisesti alueensa kehitykseen. Kolmantena aikakautena voidaan nähdä 1990-luvun laman aloittama, mutta voimakkaan yhteistyön ja yhteisöllisyyden leimaama vaihe. Lama näyttäytyi kuntien elinkeinopolitiikassa ennakkoluulottomina ja rohkeina pelastusyrityksinä, joilla pyrittiin varmistamaan myös laman jälkeiset kehitysmahdollisuudet. 1990-luvun lopulta kuntien elinkeinopolitiikassa on panostettu yhä enemmän yhteistyöhön ja seudullisiin kehityshankkeisiin. Seutuyhteistyö on luonut pohjaa nykyiselle verkostomaiselle toimintata-

valle, jonka kunnat ovat omaksuneet voidakseen edistää alueensa elinvoimaa kokonaisvaltaisesti. Kunnat kohtaavat kuitenkin työssään uudenlaisia ilmiöitä, jotka haastavat kunnat tasapainottelemaan esimerkiksi kiristyneiden palveluvaatimusten ja elinvoiman edistämisen tarpeen ristipaineissa.

#### **4.1 Kunnat kiinnostuvat elinkeinopolitiikasta**

Kuntien osallistuminen elinkeinopolitiikkaan ei aina ole ollut itsestäänselvyys. Kuntien elinkeinopoliittiselle toiminnalle tai siitä jollain tavalla kiinnostumiselle on vaikea arvioida tämän aineiston perusteella mitään täsmällistä alkamisajankohtaa, mutta viitteitä elinkeinopoliittisesta heräämisestä voidaan nähdä 1960-luvun jälkipuoliskolta. Selvää kuitenkin on, että juuri suurten ikäluokkien kuntajohtajien urien aikana kunnat ovat omaksuneet aivan uuden roolin ensin elinkeinopoliittisina toimijoina ja myöhemmin kokonaisvaltaisina vetovoiman ja elinvoiman edistäjinä.

Suurten ikäluokkien kuntajohtajien näkemykset ovat eronneet edeltäjiensä käsityksistä monilla osa-alueilla, mutta erityisesti kunnan tehtäväkentän ja vastuunoton sekä elinkeinojen edistämisessä näkemyserot ovat olleet suuria. Haastateltujen kuntajohtajien toiminnassa näyttäytyy merkittävänä seikkana vanhan, kamreerimaisen ajattelutavan haastaminen. Kuntajohtajat aloittivat työssään hyvin erilaisena aikakautena kuin esimerkiksi sota-aikana kuntien johtotehtävissä toimineet edeltäjänsä.

*Muistan kun minäkin alottelin niitä hommia. Tunsin näitä vanhoja hyviä kunnanjohtajia, jotka olivat silloin eläköitymässä. Kyllähän ne oli rautaisia talousmiehiä ja sitä mieltä, että ei senttiäkään panna mihinkään höpötykseen rahaa, vaan se on ja sitä on säästettävä.*

1960-luvulla alkaneen elinkeinorakenteen muutoksen vuoksi sekä uudet että jo olemassa olevat työpaikat keskittyivät yhä kiihtyvällä vauhdilla kaupunkimaisiin taajamiin ja suuriin kaupunkeihin. Hyvin pitkään täysin maa- ja metsätalousvoittoisena pysynyt yhteiskunta teollistui. Maaseu-

dulta kadonneet työpaikat jättivät jälkeensä suuren sotien jälkeen syntyneen sukupolven, joille ei riittänyt enää perinteisiä töitä. Rakennemuutosta seurannut suomalaisten maastamuutto Ruotsiin vauhditti murrosta entisestään. Joillakin alueilla jopa 6 % vuosivauhdilla tapahtuva väestökato oli kuntien elinkeinopoliittiselle heräämiselle armoton kannustin.

Maa- ja metsätalouden työpaikkojen vähentymisen ja kaupungistumisen myötä erityisesti maa-seutukunnat olivat valinnan edessä. Ne menettäisivät työikäisen väestönsä työpaikkojen perässä keskustaajamiin ja kaupunkeihin tai niiden tulisi aloittaa ponnistelut alueen elinvoimaisuuden puolesta. Elinkeinorakenteen muutos tarkoitti siis myös totutusta kuntaprofiilista luopumista. Esimerkiksi perinteisesti voimakkaiden maatalouspitäjien oli löydettävä uudenlaisia keinoja säilyttääkseen työpaikat ja väestö alueellaan.

*Se elinkeinorakenteen muuttaminen on ollut iso asia tässä, joka on niin kuin vaikuttanut kuntien johtamiseen. On ollut pakko reagoida siihen, että mitä tapahtuu. Ruotsiin muutto silloin 60–70-luvulla oli niin voimakasta, että monessa kunnassa se näkyi. Sehän näkyi sitten kaikissa elinkeinoissa kunnan alueella. Silloin oli, maaseutukunnissa oli suhteellisen hyvä kaupan palveluvalikoima, kun kulkuvälineet olivat paljon huonommat kuin nyt. [...] Mutta se on semmoinen asia se elinkeinorakenteen muutos, että se ohjasi sitä. Se pakotti toimimaan vähän uusilla tavoilla. Piti hakea konsteja. Se ei ollut pelkästään sitä hyvinvointiyhteiskunnan rakentamista. Se elinkeinopoliittikka koettiin tärkeäksi, että pitää tehdä jotakin. Ja siellä oli sitä... Siitähän niitä käytiin joitakin oikeusvääntöjä, että onko kunnalla lupa tukea yritystoimintaa ja millä tavalla. Voiko tehdä hallia ja näin. Niitä kaplakoitahan ei ole sitten enää käyty sitten 90-luvullakaan.*

Perinteisesti, ennen rakennemuutosta, yritysten toiminnan oli koettu olevan kunnan tehtäväkentän, mielenkiinnon ja vaikutusvallan ulkopuolella. Yhteiskunnassa oli hyvin selvä raja julkisten organisaatioiden ja elinkeinoelämän toimijoiden välillä. Kunnat olivat olleet varsin passiivisia elinkeinopoliittisessa keskustelussa. Ne olivat toki vastanneet yritysten tarpeisiin mahdollisuuksiensa mukaan, mikäli pyyntöjä tai vaatimuksia oli niille suoraan esitetty. Ennakoivaa tai aktiiv-

vista yritysten tukemista tai niiden tarpeiden kartoittamista kunnissa ei kuitenkaan ollut harrastettu lainkaan.

*[...] Oikeastaan 70-luvun puolella välissä vasta tähän yhteiskuntaan levisi semmoinen ajattelu, että kuntien täytyy hoitaa elinkeinopolitiikkaa, yritystoimintaa, kun se oli aikaisemmin mennyt vähän niin kuin omia latuja. Yrityksiä syntyi sinne, minne oli tarvetta. Mutta kunnille tuli silloin 70-luvun alkupuolella, kun syntyi tämä elinkeinoasiamiesjärjestelmä, kunnille tuli niin kuin velvoitteeksi alkaa toimimaan yritysten synnyttämisessä ja toimitilojen rakentamisessa. Se muutti sitten sitä tämmöistä... Puhtaasti palveluorganisaatiosta tuli vähitellen kehittäjäorganisaatio.*

Valtion aluepolitiikka alkoi heräillä verkkaisesti teollistamis- ja kehitysaluepolitiikkana. Siihen asti elinkeinoelämä olikin kehittynyt etupäässä yksityisten yritysten tarpeista ja ehdoilla. Esimerkiksi yritysten sijoittumiseen olivat vaikuttaneet lähinnä kuntien sijainti, liikenneyhteydet ja raaka-aineresurssit. Aika tuotti kuitenkin uudenlaisia houkuttimia. Jo 1970-luvulla kehittyvissä tietoliikenneyhteyksissä nähtiin mahdollisuus edellä käymiseen, vetovoimaisuuteen ja ylipäättään välähdys tulevaisuudesta.

*Kun mä menin Kangaslamille, niin siellä oli tällöinen elinkeinotoimikunta. Se pohdiskeli sitten, että tehdään uusi elinkeinoesite. Mä olin toimikunnassa mukana. Se oli tällöinen paperijuttu. Siinä oli just saatu puhelin automaatioon. Käytännössä keskus oli poistunut, ettei enää keskuksen kautta tilattu. Kun Helsinkiin soitettiin, pääsikin suoraan 09 soittamaan. Se oli kauhean hieno uudistus siellä. Sitten kun tehtiin tämä esite, niin se ensimmäinen sivu ”Kangaslampi kunta”. Siinä oli tietysti joku kuva siitä ja sitten tähän päällislehdelle ”Puhelin on automaatiossa!”.*

Teollistamispolitiikalla oli seurauksensa. Yhden teollisuudenalan tai tehtaan ympärille rakentuneet paikkakunnat olivat aikakauden tyypillisiä tuotoksia, vaikka niitä oli muodostunut ympäri Suomen jo aiemminkin. Vaikka elinkeinopolitiikka kokonaisuudessaan ja vuorovaikutteisuudessaan oli ollut kehittymätöntä, oli paikkakunnan suuryrityksillä merkittävä rooli kuntien jokapäi-

väisessä elämässä ja toiminnassa. Suuryritysten merkittävä rooli henkilöityi teollisuuspatruunoihin, jotka olivat paikallisyhteisönsä merkkihenkilöitä. Hyvät suhteet näihin mahtimiehiin oli koettu olennaisiksi jo pitkään.

Elinkeinopolitiikan aktivoituminen sai alkunsa 1960-luvulla ja oli vielä 1970-luvullakin lapsenkengissä. Aika oli kuitenkin suosiollinen taloudelliselle toimeliaisuudelle. Syitä pian seuranneelle kiihkeän kehitysmuutoksen aikakauden mahdollistumiselle voidaan nähdä yleisessä yhteiskunnallisessa kehityksessä. Hyvinvointivaltion rakentaminen laajoine palvelujärjestelmineen ja infrastruktuuriin liittyvine ponnisteluineen olivat vieneet kuntien huomion 1970-luvulla, mutta tilanteen sekä kunta-valtio-suhteen vakiintuessa aukeni uusia mahdollisuuksia. Myös yksityiskohtainen valtionosuusjärjestelmä tuki näennäisestä rajoittavuudestaan huolimatta kuntien toimeliaisuutta jättämällä tilaa ja taloudellisia resursseja kunnille myös ei-lakisääteisten tehtävien omaksumiseen.

## **4.2 Kiihkeä kehittämisen kausi**

1980-luku näyttäytyy aineistossa kiihkeänä kehittämisen aikakautena. Sen kuvaillaan luoneen kunnille uskoa niiden omiin vaikutusmahdollisuuksiin. Aikakautta kuvataan myös yhteiskunnan kokonaiskuvan kannalta uusia ideoita ja kehitystä arvostavana ajanjaksona. Tuolloin alkanut, vahvasti proaktiivinen toimintakulttuuri on luonut pohjaa myöhemmälle elinkeinopolitiikan kehitykselle ja näyttänyt suuntaa kohti nykyistä kokonaisvaltaista elinvoimakäsitystä.

Kokonaisuudessaan hedelmällisenä nähtävästä aikakaudesta huolimatta asenteet elinkeinopolitiikkaa kohtaan muuttuivat aluksi hitaasti. Vielä 1980-luvun alussa pohdittiin kysymystä siitä, kuuluuko kuntien tehtäviin tukea yksityistä yritystoimintaa. Keskustelussa esitettiin mielipiteitä, joiden mukaan elinkeinoelämän tukemisen tulee olla valtiovallan, elinkeinoelämän itsensä ja rahoituslaitosten tehtävä. Kuntien osallisuutta ei nähty kovinkaan merkittävänä eikä monimutkainen elinkeinoelämä houkutellut kaikissa kunnissa osallistumaan. Valtiolla oli ollut 1980-luvulle asti merkittävä rooli elinkeinoelämän edistäjänä ja säätelijänä. Valtion voimakas aluepolitiikka tuki erityisesti syrjäisten ja harvaan asuttujen seutujen työpaikkakehitystä. Kunnat olivat



voineet pidättäytyä elinkeinoasioista valtion voimakkaan roolin ansiosta, mutta kilpailu ja pyrkimys hyödyntää oman kunnan mahdollisuuksia alkoivat houkutella.

*Kyllä mä sen muistan, että 80-luvun alkupuolellakin monesti puhuttiin siitä, että onko tämä kunnan tehtäviin kuuluva asia yleensäkin olla luomassa, rakentamassa halleja, tukemassa yritystoimintaa, että eikö se ole yhteiskunnan, valtiovallan ja yritysten oma asia, pankkien ja rahoittajien asia. Sitten kuitenkin, kun yhteiskunta alkoi silloin 80-luvun alussa kehittyä ja koulutusjärjestelmät monipuolistuun, syntyi tarve työpaikkojen luomiseen. Nimenomaan tämä työpaikkojen luomisen tarve ja ne asiat niin, ne alkoi vaikuttaa siihen, että entistä tärkeämmäksi tuli se kunnan elinkeinopolitiikan hoitajan rooli.*

Suomi oli jaettu aluekehitysvyöhykkeisiin ja niiden mukaan kunnille mahdollistettiin erityisalueetukia. Käytännössä tämä tarkoitti kuntien välistä kilpailua valtion varoista. Kunnissa koettiin tärkeäksi vaikuttaa siihen, mihin aluekehitysvyöhykkeeseen kulloinkin kuuluttiin. Saatavissa ja haettavissa olevat valtion myöntämät tuet määräytyivät kehitysvyöhykkeiden mukaan. Aluekehitysvyöhykejärjestelmän ja sen vaatimusten läpikotainen tunteminen koettiin kuntien elinkeinopoliittisen osaamisen ydinalueeksi. Kehitysvyöhykkeestä toiseen pääseminen oli tavoittelemisen arvoista ja paremmat edut takaavaan luokkaan siirtyminen vertautuukin aineistossa lottovoiton saamiseen. Kuntien oma aktiivisuus ja kekseliäisyys kehitysvyöhykeasioissa koettiin palkitsevaksi, koska valtiontalous oli vahva ja valtio pystyi panostamaan erilaisiin tukivariaatioihin.

*Mä muistan Lestijärvellä, kun mä olin siellä, Lestijärvi pääsi kakkosesta ykköseen. Todettiin, että mitä tämmöisessä maaseutupitäjässä ole hyötyä. Me pohdittiin, että mitä hyötyä siitä olisi. No Hautalan Väinö, joka oli -19 syntynyt kaveri, elettiin vuotta -79... Hän sanoi sitten, että pitäisikö tuosta maataloudesta saada hyötyä, kun ollaan siirrytty ykkösvyöhykkeeseen. Ruvettiin pohtimaan ja tehtiin ministeriöön esitys. Kun ollaan kerran ykkösvyöhykkeessä, meillä ei ole teollisuutta, mutta meillä on paljon lehmä, niin maa- ja metsätalousministeriössä päätettiin, että ykkösvyöhykkeen kunnissa maksetaan sitten häntärahaa. Siis annettiin pieni lisä maatalousyrittäjille. Puhuttiin ns. häntärahasta, kun oltiin ykkösvyöhykkeellä. Tää niin kuin kuvastaa sitä, että valtiol-*

*la oli mahdollisuuksia palkita tavallaan, kun oltiin aktiivisia ja osattiin vetää oikeasta narusta. Kilpailu oli niin kuin kansallisen varallisuuden hyödyntämisestä kunnissa. Kunnissa oli vahva elinkeinorooli.*

Yhteiskunnan ja valtion vauraus heijastui myös valtion palveluiden hajautumiseen ympäri Suomen. Valtion laitoksilla oli toimipisteitä myös haja-asutusalueilla, ja esimerkiksi poliisin, puolustusvoimien, rajavartiolaitoksen ja postin toiminnoilla oli vahva työllistävä vaikutus. Tosin myöhemmin valtion toimintojen työllistävä vaikutus kuitenkin rapistui murto-osaan entisestään ja jätti kunnat vaikeaan tilanteeseen. Valtion vastuunkanto muuttuvien olosuhteiden alueista näkyi myös yksittäisten kuntien elinkeinopolitiikan tukemisena. Valtio saattoi vaikuttaa yritysten sijoittumiseen ja tukea haluamiaan kuntia. Esimerkiksi valtion harjoittamat yritysten sijainninohjaustoimet turvasivat työpaikkojen säilymisen joissakin kunnissa. Erityisesti sellaisissa kunnissa koettiin toistaiseksi vahvaa luottamusta valtion elinkeinopoliittista roolia kohtaan.

*Meillä on tuossa semmoinen Kemetin tehdas, jossa on parisataa työntekijää nyt. Se tuli sellaisen vaatetusfirman tilalle. Se tuli sijainninohjaustoimiston kautta 70-luvun lopulla. Elikkä valtion puolelta tuli se viesti, kun teillä on tyhjiä tiloja konkurssiin menneen yrityksen seurauksena, että heillä olisi tällainen vaihtoehto, otatteko vastaan. Totta kai se täällä otettiin vastaan.*

Paikalliset olosuhteet vaikuttivat siis kuntien omaksumiin elinkeinopoliittisiin rooleihin. Osa kunnista omaksui uudenlaisen roolin omista lähtökohdistaan ja motiiveistaan, kuten esimerkiksi kaupunkiseuduilla kävi. Toisaalta toimintaympäristön muutokset kuitenkin velvoittivat kuntia toimimaan. Erityisesti Suomen pohjois- ja itäosissa kunnissa koettiin painava vastuu alueen kehittämisestä. Paikalliset yrityselämän erityispiirteet ja tapahtuneet muutokset vaikuttivat kuntien toimintaan. Kainuussa Kostamuksen rakentamisella oli ollut merkittävä vaikutus alueen elinkeinorakenteeseen, mutta rakentamisen päätyttyä kuntien rooli elinkeinopoliittisena vaikuttajana korostui.

*Erityisesti 80-luvun, sitten Kostamuksen rakentamisen päättymisen jälkeen, silloin se elinkeinopoliittinen alkoi korostua täällä. Pitää löytää uutta työtä, että väki säilyisi ja tämä elinvoima pysyisi. Kyllähän se näistä yleisistä suh-*

*danteista riippuen ja riippuen siitä, miten kunnan omat, oma varallisuus ja talous antaa myöten, niin ne vaikuttaa hurjasti siihen, mitä kunnat yleensä tekee ja millä tavalla ne toimii.*

Pohjois-Suomessa kunnat ovat panostaneet voimakkaasti elinkeinojen kehittämiseen ja ponnistelleet alueensa etujen puolesta. Suoran tukemisen, kuten toimitilojen rakentamisen lisäksi kunnissa on panostettu positiivisten mielikuvien luomiseen. Rahassa mitattuna elinkeinojen tukemisen, elinkeinopoliittisen panostuksen uskotaan olleen merkittävää varsinkin suhteessa käytettävissä olleisiin voimavaroihin. Toiminnalla nähdään olleen kuitenkin voimakas vaikutus, sillä monien yritysten kiinnittyminen syrjäisille alueille on ollut kuntien panostuksesta riippuvaista.

Elinkeinoelämästä kiinnostuessaan kunnat toimivat aluksi tiiviisti omien rajojensa sisällä. Yhteistyö yritysten ja yrittäjien kanssa tapahtui vain oman kunnan rajoissa tai sen välittömässä läheisyydessä. Perinteinen kilpailu ja ”kyräily” naapurikuntien kesken hidasti rakentavan yhteistyön syntymistä elinkeinopoliittisessakin toiminnassa. Yhteistyötä naapurikuntien tai seutukuntien kesken ei nähty vaihtoehtona, vaan toiminta keskittyi yritysten ja yrittäjien houkutteluun naapurikunnista. Oman kunnan toimijoita ja toimintoja varjeltiin tarkasti. Myös elinkeinoelämässä osattiin hyödyntää kuntien välinen elinkeinopoliittinen yhteistyökyvyttömyys ja naapurikunnan alueelta saatettiin tulla esittämään, että yritys tarvitsisi käyttöön hallin ja voisiko toinen kunta rakentaa sellaisen. Myöhemmin kuitenkin ymmärrettiin elinkeinopoliittisen toiminnan ja kunnan perinteisten toimintamallien välinen ristiriita. Vaikka palvelutehtävän hoitamisessa oli kunnissa onnistuttu pitkälti omin voimin, koetaan kunnan olleen liian pieni yksikkö kunnan ja elinkeinoelämän välisestä suhteesta huolehtimiseen.

Toiminnan painopiste oli uudenlaisten ja jo olemassa olevien elinkeinojen kehittämisessä. Kunnat pyrkivät lisäämään alueensa yritystoimintaa tukitoimin esimerkiksi toimimalla osakkaina yrityksissä tai rakentamalla teollisuustiloja. Yrityksiä alettiin tukea myös takaamalla niiden lainoja. Takaukset vauhdittivat yritysten kasvua ja helpottivat investointeja. Takaustoiminta ei ollut kuitenkaan riskitöntä. Toisinaan kunnat ovat joutuneet hankaliin takausvastuisiin tukemiensa yritysten talousvaikeuksien vuoksi. Kunnat osallistuivat uusien yritysten luomiseen myös ostamalla osakepääomia ja siten jakaen yritystoimintaan liittyviä riskejä. Kuntien aktiivinen osallistuminen yritysten perustamiseen oli hedelmällistä ja tuloksia syntyi.

*Siitä se lähti ja kas kummaa, keväällä sain yhteyden... [...] Yhteyden tämmöiseen kuin Ilkka Kylävainioon, Kauppalehteä käytin hyvänä vouhkana. ”Keitele etsii sahayrittäjää”. Suurilla otsakkeet. Sekin puhvijuttuna, ettei tarvinut maksaa sille lehdelle, toimittajan tekemä juttu. Oli aika näkyvästi Kauppalehdessä. Ylihuomenna soittaa Ilkka Kylävainio. Ryki tällain ”Oulun puukeskuksesta Ilkka Kylävainio päivää, luin tuon kauppalehden jutun”. Siitä se lähti. Taas ylihuomenna Ilkka oli vaimonsa kanssa kunnantalon edessä ja siitä käynnistyi Keiteleen teollisuussaha Oy:n, nykyisen Keitele Forestin konsernin synty. Mä pidin sen yrityksenperustamiskokouksen. Kunta lähti 30 % siivulla mukaan. [...] Tehtiin tämä perustamissopimus sahan perustamiseksi. Ilkka sanoi, että ei hän ruosteisilla koneilla ja laitteilla tee mitään. Ostetaan Kockumsilta uudet sahalinjat. Niin me lähdettiin vähän... Suuressa itsetunnossa minäkin sanoin kummisedille, sille ryhmälle, että vain menolippu ostetaan. Me tullaan takaisin vain, jos saadaan uudet koneet. Niinhän me tultiin huomenna takaisin ja oli tehty Kockumsin kanssa kauppa, uudet koneet, ne otti vielä ne vanhat romut pois sitten.*

Myös yleisen koulutustason paraneminen ja naisten astuminen työelämään asettivat kunnat haasteen eteen. Niiden piti luoda paikkakunnalleen väestön koulutusta vastaavia työpaikkoja. Kunnissa ymmärrettiin myös, etteivät pelkät raskasteollisuuden toiminnot riitä työllistämään kokonaista perhettä, vaan niiden lisäksi tarvittiin myös naisia työllistäviä aloja. Niinpä esimerkiksi aiemmin tekstiilitehtaan saaminen paikkakunnalle aiemmin mainitun sijainninohjaustoimiston kautta on tarjonnut arvokasta vastapainoa elinkeinorakenteelle.

1980-luvun aikana kuntien elinkeinopoliittinen rooli vahvistui jo niin, että sitä alettiin vähitellen pitää luonnollisena osana kuntien toimintaa. Elinkeinoelämän kumppanina toimiminen nähtiin tavoiteltavana ja arvostettuna toimintana. Positiivisesti kehittyvä taloustilanne motivoi kuntia jatkamaan aktiivista toimintaansa ja kuntien rooli elinkeinoelämän kehittäjänä korostui entisestään. Valtionosuusjärjestelmän ansiosta kuntien lakisääteiset palvelutehtävät eivät vieneet resursseja mielekkäältä kehittämistyöltä. 1980-lukua leimasikin kiihkeä kehittämisen ilmapiiri.

*Katsottiin että elinkeinojen kehittäminen oli hyvin oleellinen osa tätä koko kunnan kehittämistä. Ja siinä on tietysti jossakin tuli ylilyöntejä. Kunnat niistä kärsivät sitten ja kuntalaiset, kun tuli konkursseja joissakin sopimuksissa ja kunnat kärsi tappioita ja näin. Mutta ei se loppujen lopuksi niille kunnille mikään... Sanotaan että aivan poikkeuksellisesti niistä sellaisia katastrofaalisia tilanteita tuli. Kyllä ne aika hyvin niiden kanssa selvisivät. Se oli hyvää yhteiskunnan rakentamisaikaa.*

### **4.3 Elinkeinopolitiikkaa yhteistyössä**

1980-luvulla kunnissa oli eletty voimakkaassa kehitysmuotoisessa ilmapiirissä. Kunnat olivat ryhtyneet usein uskaliaisiinkin yhteistyömuotoihin ja hankkeisiin paikallisten yritysten tukemiseksi. Kuntien varallisuus ei tuntunut olevan varsinainen ongelma, vaan kasvun uskottiin jatkuvan. Kuntien varallisuus ja taloudellinen tilanne oli tosin jo tuolloin vaikuttanut elinkeinopoliittiseen toimintaan ja kehittämistyöhön.

Täyskäännös tapahtui, kun 1990-luvun lama pakotti kunnat tarkastelemaan toimintaansa ja priorisoimaan. Lama merkitsi ennen kaikkea paikallisen talouselämän epävarmuutta ja elinkeinopoliittista ahdinkoa. Se merkitsi myös otettujen riskien realisoitumista sekä inhimillisiä murhenäytelmiä. Aiemmin palkitseva ja mielekäs elinkeinopoliittinen rooli muuttui lyhyessä ajassa taakaksi, joka tarkoitti vastuunkantoa ja yritysten pelastusyrityksiä. Kunnat olivat taanneet yritysten lainoja, jotka yritysten maksukyvyttömyyden vuoksi jäivät lopulta kuntien hoidettavaksi.

*Samaan aikaan nyt liittyen näihin yritysasioihin, joissa me oltiin voimakkaasti mukana, me jouduttiin tämmöisiin takausvastuisiin. Kun oli talotehdas ja siinä yhteydessä oli saha. Ne joutuivat kriisiin ja myöskin samaan aikaan Kärsämäellä oli tämmöistä puuteollisuutta, jossa sielläkin joutuivat konkurssiin. Se aiheutti sen sahan osalta, kun niillä oli velkoja. Me jouduttiin tämmöiseen talouskriisiin. Me oltiin silloin aika lailla valokeilassa, julkisuudessaakin. Me jouduttiin mm. nostamaan veroäyri huippuunsa.*

Vaikeasta, koko yhteiskuntaa ravistelevasta tilanteesta huolimatta kunnissa ymmärrettiin, etteivät voimattomuus ja keinottomuus olleet minkäänlaisia vaihtoehtoja toimintatapoja ja ongelmanratkaisuja mietittäessä. Laman aiheuttamista taloudellisista paineista ja säästövaatimuksista huolimatta elinkeinoelämään panostamiseen nähtiin painavat perusteet. Vaikka kehitysmuutokselle ajattelulle oli sijaa, eivät varsinaiset elinkeinoelämän toimintaedellytyksiä parantavat toimet olleet helppoja toteuttaa. Yleisen talouden reunaehdot ja paikalliset kehittämistarpeet aiheuttivat ristivetoa, jonka paineessa kunnat olivat pakotettuja tasapainoilemaan. Menojen leikkaaminen oli välttämätöntä, vaikka työttömyyden ja sosiaalisten ongelmien vuoksi palvelutarpeet kasvoivat. Verotulojen säilyttämiseen pyrkiminen motivoi kuntia rohkeisiin ratkaisuihin paikallisen yritystoiminnan säilyttämiseksi. Pitkänäköinen ajattelu ja elinvoimaan sijoittaminen piti kuntia liikkeessä ja mahdollisti laman jälkeisen kasvun ja kehittymisen.

*Ämmän betoniin on tullut puolet siihen verrattuna, kuin mitä oli silloin kun aloitettiin 90-luvun alussa. Siinä jouduttiin tekemään semmoinen pelastusoperaatio -94, kun Haka teki konkurssin. Ämmän betonilla oli 5,5 miljoonan edestä valmiita betonielementtejä valmiina alv. 0 % -hintaisten, kaikki Hakan kohteisiin valmistettu. Yhtäkkiä ei ollutkaan sitä, joka toteutti ne operaatiot. Finnvera, paikallinen pankki, kunta ja yritys, se oli se neljän kopla, joka huolehti siitä, että Ämmän betoni säilyi ja sillä luotiin kehittämisen edellytykset. Nyt se on käytännössä velaton yhtiö.*

\*\*\*

*Tämä oli jatkuvaa sopeuttamista näihin talouden reunaehtoihin ja kamppailua siitä, että miten luodaan elinvoimaa, miten saadaan uusia yrityksiä, uusia verotuloja. Sitä se on. Se on tavallaan aika ristipaineinen, jos puhutaan kuntajohtajankin tehtävästä. Pitää painaa kaasua ja polkea jarrua samaan aikaan. Se on aika taitolaji. Eli kaasulla, eli miten voimistetaan sitä kunnan elinvoimaa ja miten elinkeinopolitiikkaa viedään eteenpäin. Jarrupolkimella, että miten säästetään, karsitaan edelleen. Siinä on joskus, saa itseltään kysyä, että kumpi jalka on voimakkaampi, kaasua vai jarrujalka.*

Vaikka lama ravisteli elinkeinoelämää rajusti, ei sillä nähty olevan täysin tuhoisia vaikutuksia itse kuntatalouteen. Koska laman vaikutukset kohdattiin kunnissa vasta viiveellä hupenevina verotuloina ja kasvavina sosiaalitoimen menoina, oli kunnilla voimavaroja toimia odotuksia vastoin toisenlaisessa roolissa. Kunnat merkitsivät laman aikana vakautta ja varmuutta. Kunnat nähtiin luotettavana yhteistyökumppanina, joka ei jättänyt alueensa elinkeinoelämää täysin oman onnensa nojaan. Tämä ansaittu luottamus saattoi tasoittaa kuntien tietä kohti nykyistä vastavuoroista ja arvostavaa suhdetta paikallisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa.

Suomen liittyminen Euroopan Unioniin toi kuntien elinkeinopolitiikkaan uusia keinoja ja toimintatapoja sekä ennen kaikkea resursseja. Valtio oli jättänyt jo 1990-luvulla kunnat aiempaa suurempaan vastuuseen elinkeinopolitiikastaan. Vähentyneet valtion ja kuntien omat resurssit olivat vaikeuttaneet kuntien toimintamahdollisuuksia. Myös laman aikana toteutetut yritysten pelastus- ja avustustoimet jättivät jälkensä kuntien toimintaan. EU:n myötä kunnat saivat kuitenkin uudenlaisia resursseja, sillä EU-aluepolitiikka ja onnekkuus tavoitealuejaossa on auttanut joitakin kuntia hyödyntämään ohjelmarahoituksia. Ne ovat onnistuneet muuttamaan EU:n aiheuttamat uhkakuvat hyödykseen.

EU:n aluepolitiikkaa ei kuitenkaan koeta kansallisen aluepolitiikan korvaajaksi, eikä sen nähdä vastaavan paikallisiin tarpeisiin aikaisemmalla valtiojohtoisella tai kuntien tavoitteita ja tarpeita vastaavalla tavalla. Valtion aluepoliittisen roolin heikentymisen koetaan luoneen yhä voimakkaampaa vastakkainasettelua pienten syrjäisten kuntien ja maakuntakeskusten välille sekä Pohjois- ja Itä-Suomen ja eteläisten osien välille. Joissakin kunnissa valtion koetaan kärjistetysti hylänneen juuri tukea kaipaavat alueet ja keskittävän toimintonsa ja taloudelliset resurssinsa niille alueille, jotka menestyisivät muutoinkin. Kuntien koetaan olevan täysin itse vastuussa elinkeinopolitiikastaan.

*Meillä koko tämä aluepolitiikka on muuttunut EU-aluepolitiikaksi. Meillä ei kansallista aluepolitiikkaa ole enää käytännössä ollenkaan. Muutoinkin niin harmittaa se, että vaikka kunnat kuinka yrittää kuinka peppuroida tässä tilanteessa, niin valtio ei enää lähde sillä tavalla osalle niin kuin ennen. Alueviranomaiset täällä pyrkivät tekemään parhaansa, mutta heilläkin se rahoitus kanavoituu nykyään jo maakuntakeskuksiin ja muihin tällaisiin. Pikkusen pes-*

*simistinen näkemys siitä, mutta kuitenkin siellä on niitä mahdollisuuksia, kun ne vaan osataan ottaa käyttöön. Edellyttää jatkuvaa aktiivista ponnistelua.*

1990-luvun lopulla naapurikuntien väliseen yhteistyöhön hakeutuminen ja seutuajattelu saivat jalansijaa kuntaelämässä niin yleisesti kuin elinkeinopoliittisessa suunnittelussa. Yksittäiset kunnat koettiin liian pieniksi ja voimattomiksi toimijoiksi keskeisen ja arvokkaaksi koetun elinkeinopoliittikan hoitamiseen. Seutumittakaavan ja yhteistyöajattelun avulla on pyritty vastaamaan aiempaa tehokkaammin ja laajemmassa mittakaavassa verkostoituneen elinkeinoelämän tarpeisiin. Yhden kunnan näkökulman tai mittakaavan ymmärretään rajaavan elinkeinopoliittista toimintaa turhaan.

*Kun tämä bisnesmaailma verkottuu kokoajan niin hirveästi. Nämä bisnesverkot on tärkeitä. Tossa olisi niin kuin se, että sitä ei hallinnollisesti rajattaisi tämmöistä alueellista näiden yritysten resurssien saamista ja tämmöistä onnistumista näissä asioissa. Se vähän menisi sen mukaan missä kyetään niitä bisneksiä kehittää ja niille edellytyksiä luomaan.*

\*\*\*

*[...] Niin sehän elinkeinojen kehittämistyökin on muuttunut totaalisesti. Sehän on seutukuntapohjaista ja vähän laajempaakin. Siinä tämmöisen elinkeino- ja kehittämistyössä ennen kaikkea se kuntayksikkö on liian pieni, yksi kunta. Siinä täytyy olla naapureiden kanssa tekemässä sitä yhteistyötä.*

Ihannetyypinä nähdään, kun kaksi, useampia kuntia tai koko seutu muodostavat yhtenäisen talousalueen, joka ei ole riippuvainen kuntajaosta. Itsenäiset kunnat ja niiden luottamushenkilöt ovat pystyneet näkemään yhteistyön kautta, että kaikki alueella tapahtuva taloudellinen toimeliaisuus hyödyttää koko työssäkäyntialuetta tai seutua. Valmiudet ja odotukset yhteistyölle vaihtelevat paljon alueesta riippuen. Paikalliset olosuhteet, kuten maantieteelliset, elinkeinoelämään tai liikenneyhteyksiin liittyvät erityispiirteet sekä erilaiset toimintakulttuurit asettavat haasteita yhteistyölle. Aineistosta nousee kuitenkin esille joitakin varsin onnistuneita, viimeisen vuosikymmenen aikana yhä tiivistyneitä yhteistyömalleja. Alueelliset erityispiirteet, kuten Perämeren



kaarrealueen kuntien kansainvälinen asema, ovat tukeneet kuntia jopa työssäkäyntialuetta ja seutua laajemmassa mittakaavassa vaikuttavaan toimintaan. Erilaisilla projekteilla ja hankkeilla nähdään olleen myös yhteishenkeä ja yhteistyötä tukeva vaikutus. Yhteisen tavoitteen avulla, esimerkiksi hanketyössä, entiset kilpakumppanit ovat hitsautuneet vahvaksi alueelliseksi toimijaksi. Myös kuntien yhdessä omistamat kehittämisyritykset nähdään syntyneen juuri seutuyhteistyön tuloksena.

*Joka tapauksessa tehtiin tällaiset kehittämissuositukset ja ne liittyi elinkeinopolitiikkaan. Tuli merkittävä uusi sisällöllinen piirre, mikä on tällaisen, mitä kunta varjelee tätä että, ei tuo nappaa meiltä yritystä. Ne varjeli niin kuin vanhaan aikaan varsin tarkkaan. Se avasi sen yhteiseksi sen paletin ja sitten sovittiin pelisäännöt. Jos tulee joku yrityshanke, niin sitten ajetaan yhdessä siihen kuntaan, mihin se yritys haluaa sitä hanketta. Tämä on melkoinen tasokorotus ollut tähän vanhaan ajatteluun.*

Yhteisistä tavoitteista huolimatta kuntien ja niiden omistamien alueellisten kehittämisyritysten välinen yhteistyö ei ole automaattisesti mutkatonta, vaan se vaatii suuria ponnisteluja kaikilta osapuolilta. Yhteistoiminnan voi tehdä haasteelliseksi se, että yhteisistä tavoitteista huolimatta toimintatavat vaativat yhteensovittamista. Elinvoimayhteistyötä määrittelee usein käytettävissä olevat taloudelliset resurssit. Aineistosta nousee esille, että kuntien näkemyksissä tarvittavista rahallisista panostuksista on eroja. Kuntien taloudelliset resurssit ovat vaikuttaneet ja vaikuttavat nykyisin alueen kehittämisyritysten hedelmällisyyteen tai sen houkuttelevuuteen. Erikokoisten kuntien välistä epätasapainoa on pyritty ehkäisemään mm. asukasluokkoittain maksuosuuksilla. Joissakin tapauksissa sovittuihin maksuosuuksiin sitoutuminen ei ole ollut mahdollista, jolloin lupaavana alkanut kehityshanke on saattanut vaarantua. Silloin huoli yhteisistä, mutta yksittäiselle kunnalle merkittävistä kehityshankkeista on "pakottanut" osan kunnista ottamaan suuremman vastuun yhteisinä alkaneiden hankkeiden rahoituksesta.

1990-luku toi kuntien elinkeinopolitiikkaan mukanaan seudullisen yhteistyön lisäksi myös kumppanuuksien ja luottamuksen ajatukset. Kunnat saivat laman aikana tilaisuuden näyttää elinkeinoelämälle, että ne ovat luotettavia ja tukevia yhteistyökumppaneita. Kunnat todistivat samalla myös itselleen ja valtiolle, että ne ovat kykeneviä huolehtimaan paikallisen elinkeinoelämän

toimintaedellytysten tukemisesta jopa niukoin resurssein ja kriisitilanteessa. Tiivistetysti sanottuna kuntien elinkeinopolitiikka sai uudenlaisen seutuyhteistyötä seuranneen kumppanuuden mausteen. Kun elinkeinopoliittinen toiminta vakiintui ja legitimoitui kunnissa, pystyivät ne aloittamaan toimintojensa tarkastelun myös kehittämis- ja toteutusprosessien tehostumisen kannalta.

#### **4.4 Elinvoiman edistämistä uudenlaisen epävarmuuden aikana**

1990-luvulla alkanut kuntia yhä useammin vähintään kahden toimijan väliseen yhteistyöhön ja aitoihin kumppanuuksiin vienyt suuntaus on jatkunut 2000-luvulla. Elinkeinopolitiikan määrittelyyn ja toteutukseen osallistuvien tahojen lisäksi myös käsitys elinkeinopolitiikasta on muuttunut. Käsitykset ovat muuttuneet vaiheittain kohti laaja-alaista ymmärrystä elinvoimasta ja elinvoiman edistämisestä. Elinvoimasta huolehtiminen ja sen tukeminen nähdään yhdeksi kunnan keskeisimmistä tehtävistä.

Käytännössä muutos on näkynyt kuntajohtajien käsityksissä elinvoimasta. Elinvoiman koetaan rakentuvan monipuolisen elinkeinoelämän ohessa myös asukkaiden hyvinvoinnista, kulttuurista ja laadukkaista palveluista. Elinvoimaan liitetään myös ajatus sekä alueellisesta, kansallisesta että kansainvälisestä kilpailukyvyistä ja vetovoimaisuudesta. Kuntien elinvoimaisuuteen tähtäävä toiminta on kokonaisvaltaistunut. Yksittäisistä tukitoimista ja investoinneista koostunut elinkeinoelämän tukitoiminta on muovautunut kohti mahdollistavaa ja elinkeinoelämän toimintaympäristöä muokkaavaa toimintaa.

*Että on yritetty rakentaa toimintaympäristö paikkakunnalla sellaiseksi, että täällä pystytään asumaan, olemaan ja yrittämään. Meidän keskeinen fokus on ollut se, että toimintaympäristön pitää olla kunnossa ja yritykset pystyy siinä yrittämään ja tarvittaessa kunta tukee niillä joillakin toimenpiteillä, että ne yritykset on tai täällä pysyy. Se on lähinnä ollut sitä, että rakennetaan halleja. Ei paljon sitäkään. Enemmän on tehty infraa. On laitettu alueita kuntoon, pyrittä hankkimaan tontteja. [...]*

Kuntien nykyistä elinkeinopoliittista roolia ja elinvoiman edistämistä leimaa uudenlainen kilpailu. Kunnat eivät enää kilpaile vain yritysten sijoittumisesta, vaan työvoiman ja ylipäättään ihmisten houkuttelu on keskeisempää. Myös kuntien välinen kilpailu ja resursseissa mittely on vähentynyt, sillä kilpailua käydään yhä enemmän seutujen välillä. Tiiviit kaupunkiseudut kokevat saavansa etua yhteistoiminnasta, joka lisää alueen houkuttelevuutta potentiaalisten muuttajien silmissä. Kuntien välisen yhteistyön merkitys tulee kasvamaan lähivuosina entisestään.

*Tietysti tässä näiden kuntien täytyy ajatella tätä asiaa entistä enempi siltä kannalta, että nämä viisi kuntaa muodostaa yhteisen työssäkäyntialueen, talousalueen riippumatta mikä tämä kuntarakenne on, pyrkii yhteistyössä näitä asioita tekemään entistä tiiviimmin. Sekä sitä kunnallista palvelurakennetta, palvelujärjestelmää kehittämään että myöskin sitä elinvoima- tai elinkeinopoliittikkaa hoitamaan. Lähdettäisiin siitä, että tämä on yksi alue, jos johonkin jotakin uutta taloudellista toimeliaisuutta tulee, niin se hyödyttää kaikkia.*

Ajatus kokonaisvaltaisesta ja aiempia elinkeinopoliitiikan vaiheita seuranneesta elinvoimasta on merkinnyt ennen kaikkea täysin uudenlaisia kumppanuuksia. Jo olemassa olevan kuntien välisen yhteistyön lisäksi kunnat pyrkivät toimimaan aidosti kumppaneina alueen elinkeinoelämän ja muiden toimijoiden kuten oppilaitosten kanssa. Myös järjestöjen nähdään olevan keskeinen osa elinvoiman rakentumista tukevia kumppanuuksia ja niiden muodostamia verkostoja. Myös kuntien vaikutusmahdollisuudet ovat lisääntyneet, sillä kynnys eri toimintoihin osallistumiseen on madaltunut. Esimerkiksi koulutuspolitiikkaan vaikuttaminen nähdään nykyisin luonnollisena osana elinvoiman edistämistä.

*On keskitytty elinkeinojen tukemiseen, on mietitty todella, että mitenkä saataisiin tämä koulutus ja työllisyysasiat keskustelemaan keskenään ja miten saadaan ihmisille mielekästä tekemistä ja siinä sitten tietenkin yhtenä vivahteena on tämä talous, mutta kyllä se on jotenkin ainakin täällä Uudellamaalla enemmän ollut sillä tavalla, että näiden kumppanuuksien kautta luodaan sitä elinvoimaa ja sitten se talous vahvistuu siinä samalla...*

\*\*\*

*Ehkä se sillä tavalla, että kyllä se yritys- ja elinkeinoelämä on enemmän kumppanina tänä päivänä kunnalle näitä toimintaedellytyksiä luomassa, osallistumassa niihin. Kyllä se aikaisemmin oli koko lailla, että kunnan tehtävä on tämä ja tämä, viis muusta. Tavallaan semmoinen aidon kumppanuuden synty yrityselämän ja muiden järjestöjen, myöskin oppilaitosten kanssa. Tosi monet ovat kuntataustaisia. Tavallaan se alttius lähteä mukaan, niin se on kehittynyt merkittävästi. Muutenkin semmoinen tavallaan, voisiko sanoa, että ollaan niin kuin yritykset ja kunnat ihan oikeasti samassa veneessä. Aikaisemmin se oli ehkä sitä, että se on kunnan ja kaupungin hommaa, että tehkööt mitä tekee. Se ei ole enää näin, se on yhteistyötä.*

Keskeinen muutos aiempaan hyvin formaaliin yhteistyöhön on verkostojen ja kumppanuuksien osapuolien tasavertaisuus. Yhteistyö on rikastunut aikaisempaa vuorovaikutteisemmilla toimintatavoilla. Verkostomainen toimintatapa ja kumppanuudet ovat helpottaneet kuntien mahdollisuuksia vastata alueellisiin tarpeisiin omalla toiminnallaan. Verkostot vaativat tasavertaisuuden ohessa myös avoimuutta. Monet kunnat ovatkin pyrkineet luomaan elinkeinoelämän toimijoille mahdollisimman suoran vaikutuskanavan kunnan virkamiehiin ja poliittisiin päättäjiin. Kuntajohtajilla on ollut suuri vaikutus toimintatapojen tasa-arvoistumiseen. (Katso luku 5). Toiminta on rakentunut aidosti vaikuttavuuden kannalta, sillä myös kunnat hyötyvät elinvoimaisesta ja uudistuvasta elinkeinoelämästä. Toisin sanoen kuntien toiminta ei perustu enää vain työpaikkojen säilyttämiseen tai yritysten konkurssien välttämiseen.

*Jollakin lailla, vaikka se on niin monen tekijän summa ja näitten verkostojen työn ansiota. Se on tietysti heijastunut näihin yrityksiin. Se on semmoinen vastavuoroisuusjuttu. Joku yritys on rohkaissut kaupunkia ja päinvastoin. [...] Tämä rannikko on tietysti sillä lailla ollut lähinnä tämän kansainvälisen vienniteollisuuden ansiota. Se on ollut kuitenkin sellainen selkäranka, joka on kannatellut koko ajan. Työvoimakysyntää on tullut niin kuin lisää.*

Koulutus ja opetuksen kehittäminen nousevat esille lähes kaikissa elinvoimaan liittyvissä puheenvuoroissa. Se nähdään nykyisin merkittävänä osana alueen kilpailukykyä ja kunnan elinvoimaa. Kuntien, koulujen, yliopistojen ja oppilaitosten yhteistyö koetaan arvokkaana kahdella

tapaa. Yhtäältä paikallinen koulutus varmistaa alueen yrityksille osaavan työvoiman saannin ja mahdollistaa koulutuksen suuntaamisen niille aloille, millä työvoimalle on kysyntää. Koulutuksen ja koulutusaloihin vaikuttamisen nähdäänkin olevan vastaus paikallisiin erityistarpeisiin.

*Mun mielestä on menty tämmöiseen yleisten elinkeinoelämää tukevien toimien suuntaan enempi. Pyritään huolehtimaan siitä, että se koulutus on, koulutusta pystytään järjestämään. Koulutusta pystytään suuntaamaan semmoisille (aloille) jotka, ovat paikkakunnalla tärkeitä.*

Toisaalta yhteistyö oppilaitosten ja yritysten välillä on vastavuoroista. Koulutuspolitiikkaa ei suunnitella vain kuntien ehdoilla ja kuntien tarpeista, vaan yhteistyössä paikallisen elinkeinoelämän kanssa. Vastavuoroisesti yritykset voivat tukea koulutusta tarjoamalla harjoittelu- ja kesätyöpaikkoja opiskelijoille sekä osallistumalla opetusvälineiden hankintaan. Kehittyvät alat, kuten teknologia-ala, vaativat työvoimakseen ajankohtaiset tiedot ja taidot hallitsevia työntekijöitä. Oppilaitokset pyrkivätkin muovaamaan opetustaan siten, että opiskelija on mahdollisimman valmis astumaan paikallisen yrityksen palvelukseen.

*Meidän opiskelijoita opettelee niillä koneilla. Sitten ne hankkii yhdessä ammattikoululle niitä koneita, ne on niin kuin, ei niillä tee mitään niillä vanhoilla sorveilla. Ne on kuin autot, niin ne on totaalisesti... Ne pitää olla tämmöisiä laserleikkureita, plasmaleikkureita, robotteja, työstökeskuksia, äärimmäisen automaattisia, jotka on hirveän kalliita hankkia koulutuslaitoksen. Ne pistää ne yöksi, ne ohjelmoi ne yöksi tekee komponenttia. Sitten on se vuorovaikutus sinne firmaan, harjoittelupaikat. Sitten firma saa niitä työntekijöitä. Se elinvoiman ykkösasia on, että saa sitä koulutettua henkilökuntaa aikaiseksi siihen. Se on niin kuin tosi tärkeä asia.*

Kunnat kokevat elinvoimatehtävästä huolehtiessaan aiemmista haasteista poikkeavaa epävarmuutta. Vaikeaa ennustettavuutta aiheuttavat niin kansallisen aluepolitiikan muutokset kuin globaalit suhdannevaihtelutkin. Jo yhden keskeisen yrityksen saneeraustarpeet merkitsevät kuntien ja erityisesti pienten kuntien kannalta suurta riskiä. Saneeraukset, tuotannon muutokset ja irtisanomiset aiheuttavat riskin niin kuntatalouden vakaudelle kuin kuntayhteisön sosiaaliselle hyvin-

voinnille. Aineistossa riskiä kuvataankin niin suureksi, ettei kunnan budjettikurilla tai säästötoimilla pystytä vastaamaan mahdollisiin menetyksiin.

*Kaiken kaikkiaan pörssitiedotteen mukaan henkilöstön vähennystarve on 80 henkeä. Sitä ei voi vetää yhteen niin yksioikoisesti, sehän on niin merkittävä kun ruvettaisiin laskemaan. Toki mekin on laskettu, miten se vaikuttaisi verotuloihin, miten se vaikuttaisi ihmisten asumiseen, miten se vaikuttaisi valtionosuusjärjestelmän kautta tietyllä tavalla. Sehän on niin valtava vaikutus, että kunnan peruspohja, monipohjaisuus... Moni asia on hyvin erilaisella kantilla, jos tapahtuu hyvä tai huono ratkaisu. Siinä että ottaako tonnin sieltä tai kaksi tonnia täältä talousarviosta pois, niin sillä ei ole tämän ison kuvan kannalta yhtään mitään merkitystä.*

Valtion nykyistä elinkeinopolitiikkaa arvostellaan kovin sanoin. Valtion toiminnan koetaan olevan ristiriidassa elinvoimaan liittyvien tarpeiden ja ideaalin elinkeinopolitiikan luomisen kannalta. Valtion ohentunut rooli aluehallinnossa koetaan vastuusta vetäytymisenä, josta on nähty viitteitä ja saatu esimakua jo aiemmin. Viimeisimmän aluehallintouudistuksen koetaan heikentäneen paikallisen elinvoiman mahdollisuuksia jopa niillä alueilla, joilla työpaikkakehitys on ollut hyvää. Aineistosta nousee esille tarve valtion ja kuntien yhteiselle ja johdonmukaiselle toiminnalle paikallisen elinvoimaisuuden edistämiseksi. Kunnissa peräänkuulutetaan yritysten tukemista kaikin mahdollisin keinoin, sillä valtion yhä enemmän suuriin kaupunkeihin keskittyvät aluehallinnon palvelut lisäävät kuntien työmäärää. Elinkeinoelämän toimijoiden uskotaan luottavan juuri kuntien kykyyn ja haluun toimia elinvoiman edistämiseksi. Kuntiin kohdistuvat yhä kasvavat odotukset lisäävät myös niiden kuormaa.

*Valtion säästäminen aluehallinnossa, yrityspalveluissa, ei ole tukenut parhaalla tavalla kuntien elinvoimatehtävän hoitamista.*

Eräs kuntien elinvoimatyön vaikeutumiseen liittyvä valtiolle osoitettu kritiikin aihe on sen toimien lisäämä vastakkainasettelu kuntien palveluvelvoitteiden ja elinvoiman edistämisen välillä. Kuntien lakisääteisten palveluiden rahoitusosuuden kasvaessa valtion koetaan vetäytyvän uusia verotuloja mahdollistavan yritystoiminnan tukemisesta. Valtion koetaan toimivan epäjohdonmu-

kaisesti myös kuormittaessaan kuntien henkilöstöä kuntarakenne- sekä sosiaali- ja terveydenhuollon uudistusten aiheuttamalla työtaakalla.

*Nyt tässä ajassa, kun kaikkien pitäisi osallistua pohtimaan sitä, miten työllisyyttä ja elinkeinoja kehitetään. Niin nyt kaikkien aika menee siihen, että tehdään näitä selvityksiä, papereita, joihin ei uskota. Papereita, joiden taustalla on älyllisesti ohut rakenteiden uudistamiseen... uudistus, jonka kaikki tietävät enemmän tai vähemmän vesittyvän...*

\*\*\*

*Oikeastaan me ollaan kokoajan varpaillaan, että mitä täällä taas säädetään, miten me siitä selvittää ja että mikä on taas uusi rakenne-esitys, miten himmeli rakennetaan seuraavaksi ja miten se pitää rakentaa. Meidän energia menee ampeeritynnnyristä menee 80 % tähän hömpötykseen 20 % menee tähän palveluun. Paljonko jää elinvoimaan? No ei yhtään enää! Tämä on aivan hullu tämä tilanne.*

Vaikeassa kuntatalouden tilanteessa kaivataan pitkänäköistä kehittämismentaliteettia välittömien tuloksien vaatimisen sijaan, sillä elinvoiman edistämisen tuloksien uskotaan kypsyvän hitaasti. Kunnissa koetaankin tarvetta perustella kehitystä tukevia hankkeita huolellisesti, jotteivät ne joudu kilpailemaan ”suosiostaan” muiden kunnan panostusta vaativien toimintojen kanssa. Peruspalveluiden ja elinvoiman välinen vastakkainasettelu koetaan tuhoisaksi kunnan kokonaisedun kannalta.

*Se minusta on muuten kunnanjohtajan ja muiden virkamiesten tehtävä tuoda esille se, että jos panostetaan johonkin kehittämiseen, niin se ei ole puhtaasti menoerä vaan se on tuloa tuottava investointi. Tai sen on oltava! Kyllähän meillä nyt kouluihin investoidaan ja päiväkoteihin saatetaan panna 10 miljoonaa kouluinvestointeihin, eikä siinä ole mitään taloudellista laskelmaa, että mitä se tuottaa. Se on niin kuin ns. kunnan perustoimintaan liittyvä asia, joka on helppo tehdä se päätös. Monesti on tullut mieleen, että olisiko kannatta-*

*nut siinäkin vaihtoehtoisia laskelmia tehdä, olisiko jollakin toisella toisella systeemillä saanut saman tuloksen, vaikka on kouluhankkeesta kysymys. Sitten jos on johonkin elinkeinopoliittiseen hankkeeseen tai tämmöiseen kehittämishankkeeseen, jonka hyödyt on nähtävissä vasta kymmenen vuoden päästä kuitenkin. Se joutuu liipasimelle aika nopeasti.*

Vastakkainasettelun sijaan kunnan palvelut nähdään aineistossa myös osana kunnan elinvoiman rakennustarpeita. Palvelujen kuvataan olevan ikään kuin käyntikortti kunnalta potentiaaliselle muuttajalle, yksilölle, perheelle ja yritykselle. Laadukkaiden peruspalvelujen ja harrastusmahdollisuuksien uskotaan lisäävän kunnan kykyä lisätä kiinnostavuuttaan ja houkutella osaavaa työvoimaa ja työpaikkoja alueelleen. Palvelujen ja vapaa-ajan mahdollisuuksien uskotaan olevan mahdollisesti ratkaiseva tekijä, mikäli valintoja tehdään muutoin samanveroisten tai samantasoisien kuntien tai kaupunkien välillä.

*Sitten sekin täytyy nähdä meidän kaikkien, että tuo kaupunginteatteri, joka on ainoa tällä alueella, on kuitenkin seudullinen yksikkö. Se kulttuurihan on ennalta ehkäisevää terveydenhuoltoa. Samalla se on elinkeinopoliittikkaa. Tämöinen, tämän skaalan kun muistaa, niin silloin se helpottaa sitä tuskaa, mitä siellä budjettikäsittelyssä tahtoo olla.*

\*\*\*

*Sitten tähän elinvoimaan liittyy tämä kysymys tästä elämänhallinnastakin kyllä sillä tavalla, että se kunta pystyy tuottamaan jotakin tämmöisiä kilpailukykypalvelujakin, ettei se mene pelkkään perusterveydenhuoltoon ja asumispalveluihin kaikki rahat. Että on lukiossa laatua ja vaihtoehtoisia linjoja ja kaikkienkokoista tämmöistä. Se on kokonaisuus asumisen, edellytykset ja tämmöiset. Mä näkisin tämän, miten kunta pärjää palvelutuotantonsa, paljonko sen tarvii ottaa verotuloina siihen palveluihin, ja paljonko sitä on elinvoimaa. Se on tärkeä asia. Sitten että nämä yrityksen henkilöstön saatavuusedellytykset... Nämähän nivoutuu yhteen, kunnan asumisen edellytykset, liikennöimiset ja nämä ja sitten se, että miten se saa sitä henkilökuntaa.*



## 5 KUNTAJOHTAJAT ELINVOIMAN EDISTÄJINÄ

Tämän luvun tarkoituksena on kuvata niitä toimintatapoja, joita kuntajohtajat käyttävät elinvoiman edistämistyössä. Toimintatapoja ja niiden kehitystä tarkastelemalla voidaan ymmärtää kuntajohtajien elinvoimatyölle antamia arvoja. Kuvaan kuntajohtajien toimintaa elinvoiman edistäjänä verkostomaista toimintaa erittelemällä ja aloitan kartoittamalla kuntajohtajan roolia kunnan elinvoiman edistäjänä. Ensimmäisessä alaluvussa esittelen käytännön työtä, jota kuntajohtajat tekevät kunnissa, paikallisyhteisön verkostoissa. Toiseksi osoitan, kuinka merkittävänä kuntajohtajat kokevat työn, jota tehdään kuntapolitiikan tulevaisuussuuntautuneisuuden tukemiseksi. Viimeiseksi kuvaan elinvoiman edistämisen kansainvälisen ulottuvuuden erityispiirteitä.

Elinvoiman edistäminen on monissa kunnissa henkilöitynyt kunnan- ja kaupunginjohtajan persoonaan. Kuntajohtajat toimivat sekä hierarkkisen asemansa että henkilökohtaisten suhdeverkostojensa vuoksi kuntien elinvoimaisuuden ja taloudellisen toimeliaisuuden puolestapuhujina ja mahdollistajina. Aineistossa kuntajohtajien rooli näyttäytyy toimintana verkostojen solmukohdassa. Kuntajohtajat toimivat kunnan paikallisyhteisön verkostoissa tukemalla poliittisia päättäjiä tavoittelemaan tulevaisuussuuntautunutta kuntapolitiikkaa ja panostamalla etenkin vuorovaikutukseen alueen yrittäjien ja yrittäjäjärjestöjen kanssa. Kuntajohtajat edustavat kuntia myös laajemmissa verkostoissa. Useat kuntajohtajat kokevat puoluepoliittisen aktiivisuuden, maakunnallisissa elimissä toimimisen ja valtakunnanpolitiikassa vaikuttamisen tärkeäksi resurssiksi myös omassa elinvoimatyössään. Kansallisten verkostojen lisäksi kuntajohtajat toimivat linkkinä kansainvälisten markkinoiden ja alueensa yrittäjien välillä.

*Voisi niin kuin ehkä tätä korostaa, että kyllä kuntajohtajien ja julkisen puolen johtajienkin pitää yhtä lailla, kuin heillä voisi olla työkokemusta yksityiseltä puolelta, niin kyllä heillä pitäisi olla oikeasti suhdeverkosto kunnossa muuallekin kuin kuntapuolelle, julkiselle puolelle.*

Kuntajohtajien rooli elinvoiman edistäjänä saa aineistossa valtavan painoarvon. Kuntajohtajat ovat kokeneet elinvoimatehtävän mielekkääksi jo pitkään ja koko kuntajohtajuus on muuttunut

palvelujen johtamisesta yhä enemmän kunnan kehittämiseen ja elinvoiman edistämiseen painotuvaksi. Yhdeksi syyksi kuntajohtajan roolin vahvistumiseen nähdään elinkeinoasiamiesjärjestelmän purkautuminen. Toisaalta kuntaorganisaatioiden työnjaon muuttuessa, toimialajohtajien hoitaessa palvelutuotantoa, on kuntajohtajille jäänyt mahdollisuus painottaa omaa toimintaansa ja työnkuvaansa toisin. Mahdollisia syitä elinvoimatehtävän mielekkyydelle ovat sen haastavuus, vaikuttavuus koko paikallisyhteisön ja sen asukkaiden kannalta sekä kuntajohtajien mahdollisuus käyttää vuorovaikutusosaamistaan ja sosiaalista pääomaansa kuten suhdeverkostojaan.

*[...] Mutta kyllä se silti tähän elinvoimaan se enemmän ja enemmän kiteytyy kun tullaan lähemmäs nykypäivää se kunnanjohtajan tehtävä.*

\*\*\*

*Siinä mielessä, jos kuntajohtamista ajatellaan kuntajohtajana, niin kyllä sillä kunnanjohtajalla on nykypäivänä suuri merkitys, niin kuin oli aikaisemmin, niin tämmöisessä kehittäjäpolitiikan ideoijana ja sen eteenpäin viejänä. Se kunnanjohtajan rooli, kun tässä ajattelen, niin se on muuttunut siitä 80-luvun lopusta tämmöisestä kunta-, niin kuin aika pitkälti kuntavirkamiehestä, semmoiseksi kehittäjäjohtajaksi muuttunut. Totta kai ne kunnan asiat täytyy pysyä hoitamaan, mutta se kuntajohtajan rooli on ennen kaikkea tämmöinen talousalueeseen kiinnittynyt kehittäjä, jolla sattuu olemaan kotikunta jossakin.*

Erityisesti pienissä kunnissa ja syrjäisemmillä seuduilla kuntien ja kuntajohtajan rooli elinvoiman edistäjänä on koettu vahvaksi. Maantieteelliset erityispiirteet ja heikko väestönkehitys tuovat lisää painolastia ja velvollisuuksia toimia kunnan elinvoiman voimakkaana puolestapuhujana, vaikka resurssit eivät vastaisikaan kehitystyön tarpeita. Vaikka elinvoimaan panostaminen kuormittaaakin kuntien taloutta ja lisää kuntajohtajien työmäärää, on sillä perustavanlaatuinen merkitys koko elämisen edellytyksille ja seudun pysymiselle asuttuna.

*Sitten täällä eletään niillä korkeuksilla, että kunnilla on aina isompi rooli yritystoiminnan kehittämisessä ja edistämisessä, mitä on rintamailla. Siis me joudumme pistämään euroja likoon ja sitten näillä korkeuksilla paljon enem-*

*män rakentamaan toimitiloja yritysten käyttöön vuokratiloiksi, mitä jossakin Etelä-Suomen suurissa kunnissa jne. Meillä on myös... Haluttaisi sanoa näin, että suhteessa voimavaroihin paljon isompi vastuu yrityselämän kehittymisestä. Se tuo myös sitä omaa kuormaansa.*

\*\*\*

*Se muuten on vielä nähtävä sekin, että mitä pohjoisemmaksi tullaan Suomessa, mitä Helsingistä lähdetään pohjoisemmaksi, sitä tärkeämmäksi kävi kunnan elinkeinopolitiikan rooli. Täällä kävi retkellä Helsingin kaupungilta, että tontteja jakaa ja vuokrata tiloja. Kun tänne pohjoiseen tullaan, täällä on monia hyviä esimerkkejä, otetaan vaikka joku Posio, jossa Pentikin toiminta on merkittävä tai joku Ranua, jossa on eläinpuisto. Ilman kunnan voimakasta panostusta, niistä ei olisi ikinä tullut mitään. Eli tämä kunnan tämmöinen elinkeinopolitiikan hoitajan rooli ja kunnanjohtajan rooli siinä tehtävässä, niin se oli äärimmäisen tärkeä.*

Kuntajohtajan keskeinen elinkeinopoliittinen rooli on saattanut myös lisätä juuri pienten kuntien houkuttelevuutta kuntajohtajien silmissä. Pienten tai syrjäisten kuntien kuntajohtajien työ elinvoiman edistämiseksi ei ole ollut missään nimessä helppoa, mutta sen palkitsevuus nousee esille useissa tarinoissa. Kuntajohtajat ovat nauttineet sekä kuntalaisten että paikallisten yrittäjien luotamusta.

*Mua nauratti monesti, pari kolme kertaa tuli joku innokas kaveri, josta tuli kyllä yrittäjiä useimmista myöhemmin, niin tuli kysymään multa, että sano... Häntä haluttaisi alkaa yrittäjäksi, mutta sano mitä hän alkaa tekemään. Mä tietenkään siis, sehän oli semmoinen että siinä ei kärsinyt alkaa nauramaan tietysti, mutta mä yritin sitten sanoa, että no mietitäänkö mitä, mikä sua niin kuin kiinnostaisi tässä. Esitin eri vaihtoehtoja, kyllä nyt suurin piirtein pystyi sanomaan, että alatko pitämään pitseriaa, haluaisitko perustaa autokorjaamon. Jos ei ollut autosta minkäänlaista käsitystä, että ei mitään. Joskus sen keskustelun pohjalta se kaveri, jolle mä sitten sanoin, että sun täytyy kyllä itse*

*päättää, mä en voi sulle rahaa hommata. Sun täytyy itse päättää ja tehdä se päätös. [...] Kyllähän mä olin hirveän otettu siitä, että joku arvosti mua kunnanjohtajana tai elinkeinoasiamiehenä, että se tulee sanomaan, että neuvo mua sitten. Sehän se onkin, että olisinhan mä voinut tylästi sanomaan, että mene tuonne KTM:n toimistoon ja juttele siellä. Silloinhan näitä toimistoja oli. Mä koin sen sillä tavalla, että minä olen tässä kuntalaisten palvelija ja mun täytyy nyt tavalla tai toisella auttaa tätä kaveria. Se oli kauhean hedelmällistä.*

Suurissa kaupunkimaisissa kunnissa kuntajohtajat kokevat kantavansa vastuuta kaupungin ja koko kaupunkiseudun vetovoimasta ja kilpailukyvyistä. Kilpailukykyyn liittyviin tekijöihin pyritään vaikuttamaan erityisesti valtakunnanpolitiikassa, sillä myönteinen ilmapiiri kansallisella tasolla koetaan myös paikallisesti työllisyyttä ja elinvoimaa luovana. Merkittävänä toimintana kaupunkiseutujen kannalta nähdään yleisten olosuhteiden, innovaatioita tukevan ja uusien elinkeinojen löytämistä edesauttavan toiminnan merkitys. Kaupungit ovat uudenaikaisessa kilpailutilanteessa, sillä ne kilpailevat yritysten sijoittumisen sijaan asukkaista ja osaavasta työvoimasta. Kaupungeissa väkimäärän kasvulla nähdään olevan suuri merkitys elinvoiman rakentumisen kannalta. Kilpailua työvoimasta käydään niin jääkiekko- kuin muillakin areenoilla.

*Se kilpailu on ihan toisenlaista. Kilpaillaan asukkaista, kilpaillaan työvoimasta. Aikaisemmin se oli ehkä sitä, että meneekö se naapurikuntaan tai meneekö se meille se asukas tai yritys. Nyt se on, ei pelkästään se kunta, vaan se kaupunkiseutu. Jos jossakin vaikka hallitusohjelmassa, miten määritellään miten kasvu suuntautuu. Se lähtee vahvasti kasvusta ja nähdään, että kasvu synnyttää sitä elinvoimaa. Kun asukas muuttaa, niin ne muuttaa työpaikkaa ja kun työpaikka muuttaa, niin ne muuttaa asukasta. Niillä on kausaalinen suhteensa olemassa, miten siinä tapahtuu. Ei tapahdu niin, että asukkaat muuttaa ja työpaikat häviää, vaan niillä on suhteensa näin tai näin. Tältä osaltaan kunnat ja kaupungit ja kaupunkiseudut on selvästi tällaisessa kilpailullisessa asemassa. Meitä asetetaan järjestykseen, on tämmöistä kuntien välistä missikisatyypistä tai misterkisasuustyypistä ajattelua, jossa nähdään että jotkut on onnistunut niissä ja näissä asioissaan. Nähdään monen muun kuin sen pelkän kunnan tuot-*

*taman palvelun, että ikään kuin tämä on paljon muuta kuin se kunnan tuottama palvelu, joka on tärkeää. On se elinvoima, nähdään, että täällä on kaunistaa ympäristöä, täällä on hyvää kulttuuria, täällä on hyvää harrastamisen mahdollisuutta, että kaupungilla on joukkue SM-liigassa.*

Vastuu paikallisyhteisön hyvinvoinnista ja työpaikkojen säilymisestä on pakottanut kuntajohtajia toimimaan joskus rajuillakin otteilla, jolloin elinvoiman edistämisen nimissä on toimittu lain rajoilla. Jos pienissä kunnissa elinvoiman nimissä on toimittu rohkeasti, ei sitä sovi unohtaa kaupunkiseudullakaan. Kuntajohtajat peräänkuuluttavat uskallusta, rohkeutta toimia ja ottaa riskejäkin elinvoimatyössä kautta linjan. Riskinotto perustuu osin näkemykseen tarkoituksen pyhittämisestä keinoista. Kovatkaan otteet eivät ole poissuljettuja, mikäli niitä voidaan perustella elinvoiman edistämisellä.

*[...] On tehty myöskin semmoisia operaatioita, että 300 000 mk kunnan rahaa ujutettiin muutaman osuuskunnan kautta niin, että se osuuskunta sitten, heillä ei ollut rahaa silloin maksaa yhden projektin omarahoitusosuutta, maksoivat sitten seuraavan kolmen vuoden aikana kunnalle sen takaisin. Se tehtiin ihan virkamiespäätöksenä kylmästi. Näitä tällaisia ratkaisuja on pakko tehdä silloin, jos aiotaan saada ihan selkeästi tuloksia aikaiseksi.*

Elinvoiman edistämisessä onnistumisten lisäksi myös epäonnistumiset henkilöityvät, vaikkei riskien ottaminen tai niiden realisoituminen olisikaan suoranaisesti kuntajohtajan syytä. Esimerkiksi suuret rahalliset tappiot, joita kunnat ovat saaneet elinkeinopoliittisten riskien oton seurauksena, voivat näyttäytyä kuntalaisten tai kuntapäätäjien silmissä kuntajohtajan syynä. Aineistossa onkin useita tarinoita siitä, kuinka vaikeat tilanteet kunnassa ovat profiloituneet syystä tai toisesta kuntajohtajan syyksi, vaikka kyse olisi esimerkiksi jonkun muun viranhaltijan huolimattomuudesta.

Erityisesti elinkeinopoliittisesti vaikeissa tilanteissa onnistuminen on avartanut joidenkin kuntajohtajien liikkumatilaa myös muussa kuntajohtamisessa. Elinkeino- ja elinvoimakamppailut ovat tarjonneet virkaan astuvalle kuntajohtajalle näyttää kykynsä, periksi antamattomuutensa ja sitou-

tumisensa kunnan edun varmistamiseksi. Nämä tapaukset osoittavat, mitä kuntajohtajan työ elinvoiman edistäjänä vaatii ja mitä sen avulla voi ansaita.

*Kaoottinen tilanne, kunnanjohtaja oli vaihtunut. Oli hankittu kunnan rahoilla Ruotsista sahakoneet. Ne oli siellä kentällä, johon oli sahaa suunniteltu. Yrittäjä oli häipynyt Ruotsiin, luikkinut kuin kettu. Minä tulin töihin. Kokenut kunnansihteeri, kaksimetrinen mies tuli huoneeseen ja katsoi ikkunasta. Oli tällainen helmikuinen pakkasaamu, että mitäpä olet aikonut tehdä tuolle, se osoitti siinä. Kunnanjohtajan pöydällä oli miljoonan markan vekseli niistä sahakoneista ja laitteista. Minä olin, että en minä vielä tiedä, mutta katellaan tässä, on muutama viikko aikaa. Se oli työhöntulohaastattelu ja opastus, mitä aiot tehdä tuolle. Siitä se lähti.*

\*\*\*

*Kyllä tämäkin antaa liikkumaväljyyttä. Silloin kun mä tänne tulin, heti kohta oli tämä Flextronics-juttu käsissä, kun tämä amerikkalainen firmahan tuli tänne Suomeen. Näillä korkeuksilla se useammassa kunnassa oli. Täälläkin oli annettu yritykselle investointiin 4 miljoonaa euroa ja saisi anteeksi ne, jos työllistämisehto täyttyi. Oikeuden kautta katsottiin, meidän mielestä ei täyttnyt. Me voitettiin se juttu ja rahat saatiin. Aina olen niskat lyönyt likoon ja ne luottamushenkilöt tuki siinä yhtä lukuun ottamatta kaikki, että me katsotaan tämä raskaimman takaa ja siinä onnistuttiin.*

Kuntajohtajien rooli elinvoiman edistäjinä perustuu heidän omien kertomuksiensa mukaan tarttumisen arvoisten tilaisuuksien huomaamiseen. Kuntajohtajat kuvaavat kykyään tunnistaa mahdollisuuksia varsin vaatimattomasti pyrkimyksenä pysyä ajan hermoilla. Näyttää kuitenkin siltä, että vuosikymmenten kokemus mahdollistaa heikkojen signaalien tulkitsemisen hetkessä elämistä laajemmin. Esiymmärrys alueen mahdollisuuksista ja potentiaalisista toimintavaihtoehtoista mahdollistavat orastavien tai vasta tulevaisuudessa siintävien kehityskulkujen havaitsemisen.

*Mä muistan yhden elinkeinojohtajan lausuman. Hän oli Pielavedellä töissä aikanaan. Martti Anneberg sanoi, että me elämme sellaista aikaa, että nyt on marjakin otettava maasta. Hän tarkoitti sitä, että kaikki pienetkin asiat pitää ottaa huomioon ja niistä ruveta rakentamaan. Niistä saattaa syntyä menestystarinoita, kun vaan osataan niitä oikein paimentaa ja tukea. Minusta siinä on vinha perä kyllä. Se ei tämän tyyppisissä kunnissa, ei täällä ole muita vaihtoehtoja.*

Aineistosta nousee esille myös kuntajohtajien elinvoiman edistämiseen tähtäävän toiminnan tavoiteorientoituneisuus. Vaikka kuntajohtajat eivät kuvaa itseään kovinkaan tavoitteellisiksi, niin kertomuksista voidaan kuulla kuvauksia pitkäjänteisistä suunnitelmista, riskinotosta ja vahvasta kehitysmuutteisesta ajatusmaailmasta, joka ohjaavat koko johtajuutta. Osa kuntajohtajista kuvaa olevansa tällä hetkellä vaikeassa tilanteessa, sillä he eivät pysty toimimaan yhtä luovasti ja innovatiivisesti elinvoiman edistämistyössä kuin he haluaisivat. Nykytilanne asettaa rajoja tai ainakin haasteita työlle. Toisaalta tarinat kuvaavat onnistumisia, vaikeuksien voittamista ja kekseliäitä vaihtoehtoja, jotka ovat mahdollistaneet kuntajohtajien haluaman toiminnan.

## **5.1 Verkotot paikallisyhteisössä**

Kuntajohtajat kokevat kantavansa vastuuta toiminnastaan ensisijaisesti paikallisyhteisölle. He eivät kuitenkaan voi itsenäisesti vaikuttaa kovinkaan paljoa, vaan he tarvitsevat elinvoimatehtävän hoitamiseksi koko yhteisön tuen. Vaikka elinvoiman edistäminen on koettu jo pitkään ja koetaan varsinkin nykytilanteessa yhtenä kunnan keskeisimmistä tehtävistä, vaativat siihen liittyvät toiminnot ja panostukset kuntajohtajilta vankat perustelut. Elinvoimatehtävän perusteleminen haaste näkyy erityisesti investointien yhteydessä. Tiukassa taloustilanteessa tulevaisuuteen suuntaava investointi houkuttelee huomattavasti vähemmän kuin peruspalvelujen parantamiseen panostaminen. Kuntajohtajat kokevat kantavansa myös henkilökohtaista vastuuta hankkeiden onnistumisesta. Osan kuntalaisista kerrotaan kokevan elinkeinoelämään liittyvän elinvoimatoiminnan melko vieraaksi, ja varsinkin näihin empiviin käsityksiin kuntajohtajat kokevat velvollisuudekseen puuttua.

*Nostetaan vaikka mieluummin verotusta, että peruspalvelut toimii. Tämähän se on perusvastaus, joka tulee kuntalaisilta vaikean taloustilanteen aikana. Se on kuntalainen, joka arvostaa niitä. Siitä ei ole ollenkaan kysymys. Kyllä siinä on selvästi se toinen puoli tullut mukaan tänne. Elinkeinoelämän yhteydet ja sen asian tekeminen, siitä tulee ennen muuta se on. Varttuneemman väen on vaikeampi ymmärtää niitä, että siinä on vähän niin kuin ennen vanhaan yliopistohommissa, piti olla siellä yliopistonmäellä, ettei tieteeseen tarttunut mitkään käytännön arkielämästä. Tässä on vähän samanlainen pelko siitä, että tehdään ikään kuin niiden elinkeinoelämän ehtojen ehdoilla kuntatoimintaa. Meneekö väärin asioihin, kuinka paljon käytetään rahaa niihin.*

Paikalliset yrittäjät ja yritykset ovat kuntajohtajille luonnollisia kumppaneita elinvoiman edistämistyössä. Leimallista kuntajohtajien tai kuntien sekä alueen elinkeinoelämän väliselle yhteistyölle on tasavertaisuus ja avoimuus. Aidon yhteistyön ja vuorovaikutteisuuden koetaan olevan ensiarvoisen tärkeää asioiden eteenpäin viemiselle ja myös kuntajohtajien henkilökohtaisen kehittämisenäkemyksen toteuttamiselle. Muodollisuuksien sijaan kuntajohtajat ovat pyrkineet tekemään itsestään helposti lähestyttäviä ja tavoitettavia yhteistyökumppaneita.

*[...] on pyritty keskustelemaan ja seurustelemaan heidän kanssaan. Kun tunnen kaikki keskeiset yritysjohtajat, jotka on paikkakunnalla asunut tai on, niin väitän että saan paremmin tiedon hyvästä ja huonosta, se joka tulee justiin. Kestää aika kauan sen luottamuksen rakentaminen. Vaikka siinä on puolensa, että tuntee kaikki. Siinä on sekin puoli, että tuntee niin hyvin, että uskaltaa ite kertoa kertoa huonot asiat ja uskaltaa vastaanottaa hyvät ja huonot asiat. Kyllähän se auttaa. Ei niin usein jää kiinni housut kintuissa.*

\*\*\*

*Tasavertainen kumppani ja ovet auki suuntaan ja toiseen. Tämä pannaan toimiin. Tostakin voi kävellä vaikka konepistoolimies tosta mun ovesta, kun se on aina auki. Yrittäjät soittelee ja päinvastoin. Ei siinä tarvi mitään ajanvarauksia. Jos ei voi vastata nyt just puhelimeen, niin odotatko varttitunnin. Ennen*



*on varattu, sihteeri on oikein merkannut kynällä, että silloin tulee tämä johtaja käymään. Se sitten tuli sitten mustassa puvussa ja kravatti kaulassa käymään.*

Kuntajohtajat ovat omaksuneet vuorovaikutuksen aktiivisen rakentajan roolin ja he ovat luoneet suhteita niin yksittäisiin yrittäjiin kuin paikallisin elinkeinoelämän järjestöihin, kuten yrittäjäjärjestöihin ja kauppakamareihin. Elinkeinoelämän kanssa tehtävää yhteistyötä leimaa verkosto-mainen toiminta. Kuntajohtajat pyrkivät osallistumaan erilaisten verkostojen toimintaan. Vain muutamien kontaktien ylläpitämistä tai yhteydenpitoa velvollisuuden vuoksi ei koeta missään nimessä riittäväksi. Yrittäjäverkostoissa käytetyn ajan ei koeta olevan kuormittavaa, vaan päinvastoin sen tunnetaan tuovan kuntajohtajan työhön uudenlaisia näkökulmia ja syvyyttä varsinkin elinvoiman edistämistyöhön. Yhteistyötä toteutetaan kuitenkin myös ns. perinteisissä kahdenvälisissä suhteissa, mutta yhä enemmän työ tapahtuu alueen toimijoita kokoavissa järjestöissä, työryhmissä ja foorumeissa. Toisin sanoen kuntajohtajat toimivat niin epävirallisissa, toisinaan tuttavuuksien kautta muodostuvissa ryhmissä sekä virallisemmissä ja tavoitteellisemmissä ryhmitymissä.

*Jotenkin tämä niin kuin ajatuksia irrottavan keskustelun ja yhteydenpidon paneminen, että se on niin kuin hyvä veli -verkosto, on jotenkin... Jos vaikka käyttää, kun tässä äsken todettiin, että on yhteisiä tuttuja. Se helpottaa, tietyllä tavalla oikaisee asioita. Jos olet aikaisemmin saanut olla jossakin vapaa-muotoisessa, jos vaikka hiihtää sen yhden 3 päivää tuolla jossakin. Olet ollut illasta yöhön, aamuun, päivään, toiseen iltaan. Sä olet niin kuin kaverista nähnyt jotakin, onko meillä samantyyppisiä ajatuksia vai eikö. Se helposti nykyään pannaan samaan läjään. Nyt sitten hierot jotakin asiakkuutta. Tämä on minusta sellainen huono asia, että kuntien ja tämän yksityisen yrittäjyyden välinen vuorovaikutuksesta on tehty vaikeampaa.*

\*\*\*

*Sitten se, että luottamuspääomalla ja sosiaalisella pääomalla on hirvittävä arvo. Aivan hirvittävä arvo, kun ruvetaan rakentamaan, että kenenkäs kump-panin kanssa ruvettaisiin jotakin tekeen.*

Aineistosta nousee esille kuntajohtajien luontainen tarve olla myös työryhmien ja järjestötapaamisten lisäksi myös vapaamuotoisemmassa vuorovaikutuksessa keskeisten elinkeinoelämän toimijoiden kanssa. Heidän onnistuneimmat kokemuksensa pohjautuvat usein juuri epävirallisempia polkuja kulkemalla solmittuihin tuttavuuksiin. Tuttavuuksien solmimisella uskotaan olevan merkittävä osuus luottamuksen ja aidon vuorovaikutuksen syntymiselle. Läheiset ja tuttavalliset välit alueen yrittäjiin ja yrityksiin eivät ole kuitenkaan aivan mutkattomia. Nykyiset avoimuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset ovat asettaneet haasteita vuorovaikutuksen toteutumiselle. Kuntajohtajat kuvaavat liikkumatilansa kaventuneen ja persoonallisten asiainhoitotapojen muuttuneen epäilyttäväksi. Esimerkiksi kuntajohtajien ja yrittäjien välisten vapaamuotoisten ja ilman agendaä käytyjen keskustelujen koetaan jääneen historiaan. Kenties uudenlaiset muodollisuuden ja läpinäkyvyyden vaatimukset symboloivat omalta osaltaan elinvoiman edistämisen kulta-ajan loppua.

*Kyllähän sitä yhteiskuntaan pantiin kovasti sillon 70-luvulla pystyyn. 80-luvulla ehkä jatkettiin sitä vielä. Sitten ilmapiiriin tuli nämä kaikenlaiset kotkotukset siitä, onko se lahjontaa vai mitäs tässä on, onko siinä esteellisyyksiä, sidonnaisuuksia, kaikkennäköisiä. Se rupesi ahdistamaan.*

## **5.2 Tulevaisuussuuntautunutta kunta politiikkaa**

Kunnanvaltuustolla ja -hallituksella on suuri vaikutus kunnan elinvoiman rakentumiseen ja kuntajohtajan työhön elinvoiman edistäjänä. Erityisesti kunnanhallituksen kuvataan olevan kuntajohtajan tärkein työpari elinvoiman edistämisessä. Parhaimmillaan yhteistyö mahdollistaa rohkeat ja innovatiiviset hankkeet, jotka kokoavat taakseen koko poliittisen kentän. Toisaalta vastahakoiset kuntapäätäjät voivat leimata ja jopa estää huonoiksi tai kehityskelvottomiksi koetut suunnitelmat

jo alkumetreillä. Kuinka eri aatesuuntien ja näkemysten kokoavaa ja hedelmällistä yhteistyötä haastavien asioiden parissa onnistutaan tekemään?

Aineistosta nousee joitakin erilaisia yhteisymmärryksen mahdollistavia toimintatapoja, mutta tavoite niillä kaikilla näyttää olevan sama; kunta on vastuussa alueensa elinvoimasta ja sen toteutumiseksi tarvitaan yhteisnäkemystä ja tulevaisuussuuntautunutta kuntapolitiikkaa. Monissa kunnissa on haettu ja haetaan kuntajohtajan, luottamushenkilöiden ja yrityselämän välistä yhteisymmärrystä elinkeinolautakuntien ja kehittämistyöryhmien tyypillisillä foorumeilla. Kuntajohtajat kuvaavat niiden mahdollistavan helpon ja välittömän kanssakäymisen ajankohtaistenkin asioiden tiimoilta. Moniarvoiset keskustelut nähdään tärkeinä pohjustuksina yhteiselle toimintapolitiikalle. Elinvoimasta huolehtimisen koetaan parhaimmillaan kokoavan puoluepoliittisesta suuntautumisesta riippumatta luottamushenkilöt ja virkamieskunnan yhteisen tavoitteen taakse. Kuntajohtajat tuovat esille johtavien luottamushenkilöiden ja puheenjohtajiston merkityksen, sillä keskeiset poliittiset toimijat nähdään avaimena koko valtuuston tason yhteisymmärryksen luomiselle. Luottamukselliset keskustelut perustuvat molemminpuoliselle avoimuudelle.

*Toinen puoli on tietysti tämä poliittisen johdon sitoutuminen ja valmius tämmöiseen vastaavaan toimintaan. Se on ihan ratkaiseva kuitenkin sitten. Että siellä on se tietty usko vähän samoihin asioihin. Epäillä voidaan aina kaikkea, mutta pitää vähän olla luottamusta tämmöiseen strategiseen ajatteluun ja kehittämistyöhön sitten. Tietysti se koskee vähän näitä palvelujakin, mutta erityisesti tätä kehittämis sektoria. Kyllähän täytyy sanoa, että on ollut semmoista luottamusta ja näkemystä. Tämöinen strateginen työ, mitä luottamushenkilöiden kanssa on tehty. Kyllähän he on valmiita osallistumaan siihen. Pitäisi vaan riittävän laajaa. Aika haasteellinen homma se on tietysti. Sitten kun kehitystä ei voi ihan varmasti luvata ja ennustaa, mitä tulee tapahtumaan. Niin paljon riskitekijöitä siinä suhteessa olemassa tälläkin hetkellä. Ei saisi pysähtyä kuitenkaan.*

\*\*\*

*Poliittisen johdon kanssa joka viikko istun ns. puheenjohtajapalaverin, jolloin poliittiset nokkamiehet on mun huoneessa. Mä kerron avoimesti ne tapahtumat, mitkä on elinkeinoelämässä tapahtumassa. Auta armias, jos joku pettää mut, että menee kertomaan jollekin toiselle näitä asioita myöskin niille omille poliittisille kavereilleen, niin se ei istu siinä kauaa. Sitten mä lopetan sen koko homman. Se on minusta luottokysymys sitten.*

\*\*\*

*Puheenjohtajisto sanoi, että jos sä uskallat sen toimenpiteen tehdä, niin mikäs siitä. Kuitenkin kokonaisuuden toteutuminen on tärkeämpi kuin se, että siinä mahdollisesti rikotaan lakia.*

Myös useiden kuntien luottamushenkilöiden välinen yhteistyö vaatii onnistuakseen vuoropuhelua. Aktiivisella vuorovaikutuksella pyritään varmistamaan seudun kilpailukyky. Erityisesti Pohjois-Suomessa kaupunkiseutujen väliset etäisyydet haastavat kunnat miettimään vahvuuksiaan, jotta ne pärjäisivät kilpailussa, ei pelkästään toisiaan, vaan myös eteläisen Suomen vetovoimaisuutta vastaan. Perämeren kaarre toimiikin esimerkkinä vahvasta seudullisesta yhteistyöstä, jonka koetaan tarjoavan varteenotettavan vaihtoehdon eristäytyneisyydelle ja yksittäisten kuntien elinvoimatyölle.

*Kyllähän tässä sen lisäksi, että me ollaan kaikkien viiden kunnan kanssa nämä luottamushenkilöt ja johtajat hyvässä yhteistyössä, niin kyllähän meidän täytyy ajatella sitten sitä, että meidän naapuri Oulu on tuossa 100 kilometrin päässä ja Rovaniemi on 100 kilometrin päässä. Täytyy tämmöistä laajempaa yhteistyötä ennen kaikkea nyt tämmöisessä elinkeinopolitiikka- ja kehittämisasioissa. Kyllähän me kuulutaan tähän Perämeren kaarrealueeseen, joka on käytännössä menee Kokkolasta Oulun kautta Ruotsin puolelle Skellefteån asti. Niin kuin tämä alue on keskeisesti siinä yhteistyössä mukana. Kyllähän me esimerkiksi oululaisten kanssa katotaan näitä asioita suuremmasta perspektiivistä.*

Kuntajohtajien mahdollisuudet edistää kunnan elinvoimaa vaihtelevat niin kuntajohtajan henkilökohtaisten ominaisuuksien ja kykyjen kuin ympäristön ja kunnan toimintakulttuurin mukaan. Kuntapäättäjien kanssa tehtävä yhteistyö on palkitsevuutensa lisäksi myös tavoitteellista toimintaa. Luottamushenkilöiden luottamus ja arvostus kuntajohtajaa kohtaan määrittää elinvoimatoiminnan liikkumavaraa. Liikkumavara joko rajaa tai laajentaa virallisen aseman suomaa vaikutusmahdollisuuksia. Elinvoiman edistämiseen sitoutunut valtuusto voi mahdollistaa kuntajohtajalle voimakkaan ja itsenäisen roolin. Parhaimmassa tapauksessa valtuusto voi luottaa kuntajohtajan toimivan sillä tavalla, että se tukee ensisijaisesti kunnan kokonaistilannetta eikä sorru osaoptimointiin tai oman edun tavoitteluun.

*Osoittaa sitä vaan, että virkamies voi silloin, kun hänellä on tausta, poliittinen tausta on olemassa, se on turvattu ja yhteispeli luottamushenkilöiden kanssa on vahva, pystyy myöskin tällaisia tapauksia antamaan. Silloin kunnanjohtajan rooli voi olla hyvinkin vahva näissä tällaisissa ratkaisuissa. Jos on olemassa sellainen poliittinen päätöksenteon kulttuuri, jossa riidellään ja jossa ollaan eri mieltä ja ei niin kuin nähdä sitä, että tämä on meidän yhteinen asia, niin silloin se varmasti on paljon paljon hankalampaa. Kunnanjohtajan rooli ei voi olla niin voimakas niissä tilanteissa.*

Onnistumisen edellytysten vastakohtana vaikea kunnallispoliittinen tilanne tai eriävät näkemykset voivat tehdä elinvoiman edistämistehtävän vaikeaksi ja jopa mahdottomaksi. Riitaisa ja ailahteleva valtuusto antaa kunnasta vääränlaisen kuvan jo paikkakunnalla vaikuttaville tai sinne muuttamista harkitseville ihmisille, järjestöille ja yrityksille. Jopa yksittäinen luottamushenkilö voi toiminnallaan heikentää elinvoiman edistämisen mahdollisuuksia. Voimakkaat tai yksioikoiset kannanotot vaikeuttavat koko valtuuston tai hallituksen työskentelyä. Uusimpana elinvoimapolitiikan vaikeutena nostetaan esille myös populismi, joka korostaa lyhyen aikavälin tavoitteita ja näkyviä tuloksia.

*Jos on olemassa sellainen poliittinen päätöksenteon kulttuuri, jossa riidellään ja jossa ollaan eri mieltä ja ei niin kuin nähdä sitä, että tämä on meidän yhteinen asia, niin silloin se varmasti on paljon paljon hankalampaa.*

\*\*\*

*Onhan kuntapolitiikka oikeastaan muuttunut. Nyt kun niin yks sellainen muutostinja tai muutos kun ajattelee, niin siihen on kyllä aika tavalla tullut sitä uudenlaista populistisuutta. Kyllä se on vaikuttanut, että varsinkin elinkeinojen kehittämisen ja suurien hankkeiden näkökulmasta on todella kiusallista kun yksi häirikkö pystyy pysäyttämään suuretkin prosessit. [... ] Suurin ongelma on se, että kuntien kanssa paljon tekevät yksityiset toimijat ryhtyvät varaamaan riskimarginaalia aivan uudella tavalla, kun oppivat että kuntien kanssa ei koskaan voi olla varma toteutuvatko hankkeet. Ihan kuin pankissa. Tietenkin riskaabelin asiakkaan kanssa käytetään aivan omanlaistaan korkomarginaalia, mikä on vain ymmärrettävää. Tämä on nyt jo selvästi nostanut kustannuksia ja tästä pitäisi kyllä jonkun viisaan tehdä joku laskelma, että mitä tämä tempoilevuus oikein meille maksaa.*

### **5.3 Punoittavista valtuuskunnista aitoon yhteistyöhön**

Elinkeinopolitiikka oli pitkään vain kotimaisista yrityksistä kilpailun ja välittömässä läheisyydessä sijaitsevien kuntien yhteistyön tulosta. Kansainvälisyys ja siihen liittyvä mielenkiinto oli jotakin uutta ja erikoista, mutta siihen ei liitetty varsinaisia elinkeino- tai elinvoimapolitiittisia mielikuvia. Toki Suomen ja erityisesti Neuvostoliiton välillä oli kauppaa jo 1960-luvulta alkaen, mutta varsinaiseksi kuntien toiminnaksi sitä ei laskettu. Kunnat keskittyivät kansainvälisissä suhteissaan lähinnä ystävyyskaupunkivierailuihin muihin Pohjoismaihin ja sisällöltään vaihteleviin vienninedistämismatkoihin Neuvostoliittoon. Neuvostoliiton romahtaminen osoitti, ettei mikään perinteiseksi ja varmaksi oletettu jatku ikuisesti. Aineistossa on nähtävissä valtava kehitys, joka on tapahtunut niin kuntien yleisessä kansainvälistymisessä kuin elinvoimatoiminnan kansainvälistymisessäkin.

*Se oli nimenomaan sitä, että oli ne punoittavat ja pönöttävät valtuuskunnat, jotka meni. Vannottiin ikuista yhteistyötä. Semmoinen se kliseisyys, on siitä karsittu ulos. Nyt mennään sitten, että pitää olla ihan oikeasti mitä tapahtuu.*

Yleisen elinkeino- ja elinvoimapolitiikan kehittyttyä myös kansainvälisen yhteistyön tavoitteet ovat kehittyneet. Yhteistyö ja vierailut eivät ole enää itseisarvo, vaan yhteistyötä tehdään aidon tavoitteellisesti. Yhteistyön lähtökohtana on kumpakin osapuolta hyödyttävien ratkaisujen ja toimintatapojen löytäminen. Hyvänä esimerkkinä molemminpuolisen edun saavuttamisena mainitaan Kiinaan suuntautuva koulutusvienti, joka mahdollistaa suomalaisen koulutuksen markkinoinnin, mutta parantaa myös kiinalaisten kouluttautumismahdollisuuksia. Koulutusvientiesimerkki kuvaa myös sitä, että kansainväliset yhteistyötahot ovat vaihtuneet puhtaasti virkamiehistä koostuvista delegaatioista yksityisiä yrityksiä ja paikallishallintoa yhdistäviin kumppanuuksiin.

Aina 1980-luvun loppuun asti valtakunnanpolitiikassa määritelty yhteistyö Neuvostoliiton kanssa saneli myös kuntien kansainvälisen yhteistyön suunnan ja sisällön. Pohjoismaisten ystävyyskaupunkivierailujen täydentämänä ystävyyskaupunkivierailut ja vienninedistämismatkat Neuvostoliittoon olivat kuntien pääasiallista kansainvälistä toimintaa. Neuvostoliiton hajottua muuttumattomanakin pidetty venäläinen talouselämä alkoi kuitenkin avautua myös suomalaisille.

1990-luvulla Venäjän avautuessa ulkomaille kuntien ja paikallisten yritysten välisellä yhteistyöllä nähtiin olevan merkittäviä taloudellisia mahdollisuuksia. Suomalaiset yritykset kiinnostuivat sekä huikeaa vauhtia kasvavista venäläisistä markkinoista että raaka-aineiden hankintamahdollisuuksista. Suuret odotukset ja mittaamattomat mahdollisuudet eivät kuitenkaan ole olleet helppoja hyödyntää. Joissakin tapauksissa toimintakulttuurin yhteensovittamisen kuvataan olleen varsin haastavaa. Venäjän valtionpolitiikka on näyttäytynyt mutkikkaana erityisesti satamakaupungeille tärkeisiin ratayhteyksiin liittyvissä kysymyksissä. Tulli- ja tiemaksujärjestelmillä on pyritty turvaamaan venäläisten toimijoiden asema, ja ne ovatkin vaikeuttaneet, joskaan eivät estäneet suomalaisten osallistumista alalle.

Vaikka itä on yhteistyön ilmansuuntana hyvin perinteinen, kurkottavat nykyiset verkostot yhä pidemmälle itään aina Kiinaan asti. Usko itäiseen talousyhteistyön tarjoamiin mahdollisuuksiin

on näkynyt pitkäjänteisenä yhteistyösuhteiden kehittämisenä ja verkostojen luomisena, jotka ovat tukeneet suomalaisten yritysten menestymisen edellytyksiä. Verkostojen ohella yhteistyön verifiomisella sopimuksin nähdään olevan merkitystä.

*Sitten tietysti jonkun verran näitä yhteyksiä on just tämän Venäjän kaupan vuoksi. Erityisesti silloin, kun sataman liikennettä kasvatettiin, luotiin näitä pohjoisen... Hyvin pitkäjänteistä työtä on kyllä ollut ja monta muttaa matkassa. Tällä hetkellä suurin osa tuosta Venäjän liikenteestä tulee Kostamuksen kaivokselta, rautapellettiä viedään. Sitä tulee jonkun verran muualtakin, tuosta Murmanskin eteläpuolelta Monchegorskista rautarikastetta, mutta suuri osa tulee Kostamuksesta nyt. Siinä semmoinen vajaa 10 vuotta meni, ennen kuin päästiin tällaiseen merkittävään liikennemäärään. Nyt se on jatkunut viime vuodet, useita vuosia jo. Tällainen tietty runkosopimus heidän kanssa sitten saatiin aikaiseksi muutamaksi vuodeksi. Niitä on jatkettu. Tavallaan ne tavaramäärät, mitä niissä on sovittu, on ylittynyt merkittävästi.*

Aineistossa korostuu toimijoiden monipuolistumisesta huolimatta kuntajohtajan muodollisen aseman merkitys. Erityisesti itään suuntautuviissa kumppanuuksissa kuntajohtajalla on edelleen keskeinen rooli. Kuntajohtajan mukanaolon kuvataan tuovan kumppaneille ymmärrystä siitä, että yhteistyö on virallista ja luotettavaa, ja että asiat ovat neuvoteltavissa kummankin osapuolen etua ajatellen. Venäjän ja Kiinan yritys- toimintakulttuurit lähestulkoon edellyttävät kuntajohtajan tai ainakin jonkun muun viranhaltijan mukanaoloa, mikäli kyseessä on laaja tai sopimuksin verifioitava yhteistyöhanke. Länteen, kuten Skandinaviaan tehtävä yhteistyö on puhtaasti yksityisten yritysten välistä, joten johtajien on viisasta käyttää vaikutusmahdollisuuksiaan siellä, missä niistä on etua. Kuntajohtajan matkat ja näkyvyys kohdemaassa merkitsevät parhaimmillaan joidenkin puhtaasti yksityisille toimijoille suljettujen ovien aukeamista.

*Ruotsiin tehdään varmaan enemmän kauppaa, mutta sinne on ihan turha mennä, koska se on normaalia sinne. Jos joku tekee businettiä jonkun yrityksen kanssa, niin ei siinä tarvita kaupunkia välimiehenä. Pietari, Venäjä ja Venäjän markkinat on niin erilaisia, että siinä on tärkeä, ettei aja miinaan siinä hommassa. Voi avittaa sen byrokratian ja kumppanien löytämisessä ja luotet-*



*tavan sikäläisen kumppanin saamisessa siihen omaan projektiin. Vähän sama on tuon Kiinan osalta.*

Venäjän ja Kiinankin merkitys suomalaisten yritysten toiminnalle kasvaa edelleen. Kuntajohtajien näkemysten mukaan idän yhteistyötä tulisi hyödyntää yhä enemmän. Keskeisimpinä yhteistyöaloina nostetaan esille suurteollisuus, kaivostoiminta ja transitioliikenne. Vahvan teollisuusviennin ja raaka-ainehankinnan lisäksi venäläiset kuluttajat nähdään merkittävänä voimavarana ja kuluttajajoukkona pienille erikoisaloille, kuten veneteollisuudelle ja Suomessa toimiville palveluyrityksille. Tuhansien venäläismatkailijoiden palveluntarpeesta ei pitäisikään kuntajohtajien mukaan hämmentyä, vaan palveluyritysten ja erikoisalojen osaamisen nähdään olevan mahdollisuus säilyttää tuotanto Suomessa ja luoda työpaikkoja omaan kuntaan.

Suurten ikäluokkien kuntajohtajat ovat toimineet pioneereina kansainvälisten yhteistyöhankkeiden aloittamisessa. Valmiita toimintamalleja ei juuri ole ollut käytettävissä, joten toiminnassa on edetty yritysten ja erehdysten kautta luottaen kuitenkin omiin vuorovaikutustaitoihin ja intuitioon. Aineistosta nousee esille kuntajohtajien aito ylpeys edustamiensa kuntien yritysten menestystarinoista. Onnistumiset koetaan koko kunnan yhteiseksi ilonaiheiksi. Epävarmoista lähtökohdista ja autotalleista kummunneet liikeideat onnistuessaan symboloivat kuntien kykyä selviytyä haasteistaan myös muilla osa-alueilla. Kuntajohtajat suhtautuvat muun elämäntapajohtamisen ohessa myös elinvoimakysymyksiin täydellä panostuksella.

*Jos ajatellaan hakuilmoituksia ja yleensä mitä kunnissa haetaan, kyllä se elinkeinojohtajuus, koska kunnanjohtajat on ykköselinkeinomiehiä joka tapauksessa. Kyllä se on keskeinen. Kyllä tietysti joskus joudutaan hakemaan saneeraajatyyppejäkin, mutta kyllä se on pääsääntöisesti joku elinkeinoelämään liittyvät taidot tai sellaista. Vaikka kun hakuilmoituksia on vuosia seurannut, niin kyllä se sieltä sukeutuu läpi se mitä kannattaa osata. Se yritys-elämä on joka tapauksessa se, mitä pitää viedä eteenpäin.*

## 6 POHDINTA JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Tarkoitukseni on ollut tutkia, minkälaisia merkityksiä kunnan elinvoimalle ja elinvoiman edistämiseksi annetaan ja minkälaisia toimintatapoja kuntajohtajat ovat käyttäneet ja käyttävät pyrkessään edistämään johtamiensa kuntien elinvoimaisuutta. Olen tarkastellut elinvoiman edistämisen historiallista taustaa tukeutuen suurten ikäluokkien kuntajohtajien tarinoihin kuntajohtajuudesta ja kuntien roolin muutoksesta. Tarinoiden avulla olen voinut löytää selväpiirteisen kehityskaaren, joka kuvaa elinkeinopoliittisen mielenkiinnon heräämistä, oikeanlaisten toimintatapojen etsimistä sekä elinvoimakäsitysten syntyä ja muovautumista kohti nykyistä muotoaan. Aloitan tämän luvun nostamalla esille elinvoimaan liitetystä tarinoista löytyviä mallitarinoita. Lopuksi tarkastelen tutkimustuloksia toisessa pääluvussa esittelemäni teoreettisen viitekehyksen ja aineiston analyysin pohjalta.

### 6.1 Hankaluutta ja sankaruutta – tarinoita elinvoimasta

Tämän alaluvun tarkoituksena on pohtia edellisten lukujen rikastamiseksi aineistoa ja sen erityispiirteitä. Luku lähestyy aineistoa ja sen sisällään pitämiä tarinoita narratiivisesta näkökulmasta ja on kiinnostunut siitä, minkälaisista tarinoista aineisto on koostunut. Minkälaisia ovat elinvoimasta kerrotut tarinat juoneltaan? Ketkä toimivat tarinoissa? Miten elinvoimasta ja sen edistämisestä ylipäättään puhutaan? Tarinoita tarkasteltaessa voidaan palauttaa mieleen Catherine Kohler Riessmanin (1993, 3) esittämä toteamus, että haastateltavat pukevut sanomansa tarinoiksi usein juuri silloin, kun he kokevat tai kuvaavat ristiriitaa ajattelunsa tai kokemustensa sekä ympäröivän yhteiskunnan välillä. Tarinoita kerrotaan myös usein silloin, kun todellisuuden ja ideaalitilanteen välillä on railo.

Elinvoimatarinat ovat ennen kaikkea sankaritarinoita. Tarinoissa elinvoiman edistäminen tapahtuu lähinnä hankaluuksien ja ongelmien sekä niihin vastaamisen kautta. Todellisuudessa toiminta lienee osittain varsin proaktiivista ja ennakoivaa, josta kertoo kuntajohtajien osoittama vahva

tavoitehakuisuus. Sankaritarinoiden alussa tuodaan esille jokin uhka ja haaste, jonka kuntajohtaja tai kunta joutuu kohtaamaan. Uhat voivat olla hyvin konkreettisia kuten paikallisen yrityksen konkurssin myötä syntynyt valtava velka. Silloin ratkaisuksi kelpaavat nopea mielipiteenmuodostus, käsityksen jakaminen ja nopeat toimenpiteet. Suoraviivaisella toiminnalla onnistuminen ja sen myötä saavutettu sankaruus henkilöityy usein johtajiin itseensä. Toisaalta uhkaavan tilanteen aiheuttaja voi olla hyvin vaikeasti määriteltävissä tai mittakaavaltaan ja vaikuttavuudelta hyvin laaja. Laman kaltainen koko yhteiskuntaa koetteleva uhka vaatii vastineekseen syvällisempiä ja perustavammanlaatuisia toimenpiteitä. Laajoissa elinvoimaa uhkaavissa tilanteissa kuten lamassa sankaruus jaetaan kuitenkin auliisti koko kuntakentän kesken. Sankaritarinat osoittavat kuulijalle myös ne tilanteet, joissa kuntajohtajien pitää pysyä valppaina.

Sankaritarinoita ei tule kuitenkaan ymmärtää itsekehuna. Ne jäsentävät elettyjä kokemuksia ja pyrkivät osoittamaan sen, minkälainen toiminta on rohkeaa ja arvostettavaa. Nämä tarinat määrittelevät siis myös kuntajohtajan toiminnan rajoja, eli kuvaavat käytettävissä olevien keinojen ja menettelytapojen äärioluita. Uhkaavat tilanteet haastavat kuntajohtajia toimimaan siis joskus jopa lain rajoilla. Sankaritarinat kertovat yrityksistä ja onnistumisista. Ne kannustavat myös kuulijaa ottamaan vastuuta ja uskomaan siihen, kuinka asiat voivat järjestyä.

Sankaritarinoiden vastapainona nousevat esiin kaipaavilla ja kunnioituksella kerrotut tarinat ”vanhoista hyvistä ajoista”, jolloin asiat olivat tai ainakin tuntuivat yksinkertaisemmilta. Haastateltavat saivat tarinallisen lähestymistavan kautta syyn ja tilaa reflektoida omaa johtajuuttaan ja sen toimintaympäristön muutosta, joka heidän uriansa aikana on tapahtunut. Näitä kaipaavia tarinoita ei kuitenkaan tule vähätellä tai niiden merkittävyyttä kummeksua, sillä ne kertovat ihanteista. Tarinoissa haastateltavat muotoilevat menneet tapahtumat sellaiseen muotoon, joka kuvaa tilanteita siten, kuin niiden tulikin tapahtua.

Tarinat mutkattomasta ja persoonallisesta yhteistyöstä piirtävät kuvaa siitä vuorovaikutusilmastosta, jossa elinvoiman eteen tehtävää työtä ja verkostoitumista on palkitsevinta ja kenties helpointa tehdä. Välittömän ja mutkattoman vuorovaikutuksen lisäksi ihanteiksi lukeutuvat myös yhdenvertaisuus ja oma-aloitteisuus. Yhdenvertaisuus korostuu kaikissa yhteistyösuhteissa, joita elinvoiman edistämiseksi solmitaan ja ylläpidetään. Yhdenvertaisuuden ihanne onkin jotain sel-

laista, joka poikkeaa suurten ikäluokkien kuntajohtajien edeltäjien toimintatavoista. Keinotekoisesti ylläpidettyä hierarkiaa ei arvosteta, ja siitä onkin pyritty pääsemään eroon kaikin tavoin.

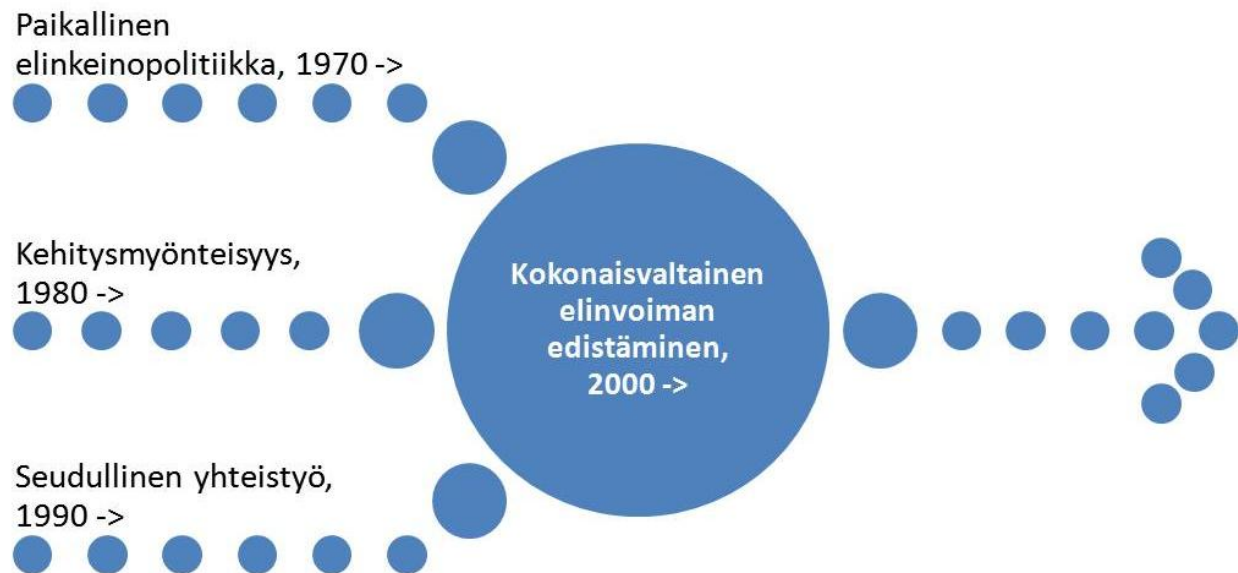
Kaiken kaikkiaan tarinat kuntajohtajista itsestään elinvoiman edistäjinä ovat hyvin vaatimattomia. Tarinoissa painotetaan tapahtumia, pakon edessä tapahtuvaa reagointia ja välillä ikään kuin sattumalta onnistuneita liikkeitä ja toimia. Tarinoissa ei ole sijaa itsekehulle tai oman osuuden korostamiselle. Kuntajohtajat kokevat onnistuneensa ennen kaikkea eri osapuolten yhteistyön ja vuorovaikutuksen kautta. He myös korostavat oppineensa edeltäjiltään monia asioita, eivätkä useinkaan tuo esille tehneensä asiat aivan päinvastoin, kuin heidän edeltäjänsä olisivat luultavimmin tehneet. Tapahtumien kuvauksista on kuitenkin kuultavissa, että haastatellut kuntajohtajat omaavat jotakin sellaista hiljaista tietoa ja näkemyksellisyyttä, mikä auttaa heitä huomaamaan huomionarvoiset tilaisuudet. Tarinat kuvaavatkin usein sen hetken, kun kuntajohtaja päättää tarttua toimeen.

Hyvin erilaisista tarinoista huolimatta aineisto on häkellyttävän yhdenmukainen. Lähestulkoon kaikki johtajat näyttävät ymmärtävän elinvoiman edistämisen olleen yksi merkittävimmistä johtajuuden osa-alueista heidän urallaan. Elinvoiman edistäminen on, kuten jo aiemmin mainittua, jokin sellainen mielenkiinnon ja toiminnan kohde, joka erottaa suurten ikäluokkien kuntajohtajat edeltäjistään. Useimmissa haastatteluissa on noussut esiin myös selkeälinjainen kehityskaari hyvinvointiyhteiskunnan rakentamisen jälkeen vapautuneesta tilasta elinkeinopoliittiselle aktiivisuudelle aina nykypäivän globaaliin elinvoimakenttään ja kilpailuun osaavasta työvoimasta. Tämä aineisto kuvaa sitä kehitystä, mikä elinvoiman edistämässä ja kuntajohtajien roolissa sen edistäjinä on tapahtunut.

## **6.2 Elinkeinopolitiikasta elinvoiman kokonaisvaltaiseen edistämiseen**

Kuntien rooli suomalaisessa yhteiskunnassa ja kuntajohtaminen ovat muuttuneet paljon suurten ikäluokkien kuntajohtajien työurien aikana. Muutos heijastuu vahvasti myös elinvoimatyöhön. Nykyinen käsitys elinvoimasta on syntynyt vaihteittain paikallisesta elinkeinopolitiikasta, kehityksmyönteisyyden merkityksen ymmärtämisestä ja seudullisesta yhteistyöstä kohti kokonaisval-

taista elinvoiman edistämistä (Kuvio 2). Viime vuosikymmenten kehitysvaiheet ovat jättäneet jälkensä nykyiseen elinvoimakäsitykseen ja sen edistämiseen. Osa käytössä olleista toimintatavoista on karsiutunut pois, mutta menestyneimmät ja hyödyllisimmät ajatukset elävät myös nykyisessä tulkinnassa. Kuntien kasvanut vastuu elinkeinopolitiikasta ja myöhemmin elinvoiman edistämisestä myötäilee kehityksessään kuntien roolin muutosta. Koko kunnan toiminnan tavoin myös elinvoiman toimintakenttä on laajentunut kuntarajojen sisältä yhä enemmän alueellisessa ja seudullisessa yhteistyössä tapahtuvaan toimintaan.



Kuvio 2. Elinvoimakäsityksen rikastuminen

1960-luvulla kunnissa herännyt mielenkiinto paikallista elinkeinopolitiikkaa kohtaan noudattaa yleisyhteiskunnallista kehitystä. Kunnat olivat tuolloin pitkälti hyvinvointitehtävänsä orientoituneita ja rakensivat pohjoismaista hyvinvointivaltiota valtion rinnalla, tai pikemminkin sen ohjauksessa. Toisaalta järjestelmän kehittyessä pidemmälle kunnille jäi resursseja kohdentaa toimintaansa toisin. Myös koko yhteiskuntaan vaikuttanut rakennemuutos, ihmisten ja työpaikkojen yhä kiihtyvä keskittyminen kaupunkeihin, velvoitti erityisesti maaseutumaiset kunnat tarkastelemaan panostuksiaan ja paikallisia elinkeinopolitiikan mahdollisuuksia.

Suomessa varsinaista elinkeinopolitiikkaa nähdään edeltäneen infrastruktuuripolitiikan aikakausi, jonka puitteissa kunnat olivat jo 1950-luvulta alkaen pyrkineet luomaan alueita, joihin yritystoiminta voisi halutessaan sijoittua. Yleisten toimintaedellytysten tukeminen, eikä niinkään yritysten houkuttelu, oli ensimmäisiä kuntien käyttämiä elinkeinopoliittisia toimintatapoja. Käytännössä tämä tarkoitti, että 1960-luvulla kunnilla oli valmiina jonkinlainen ajatus, jonka mukaan kaavoitusta ja perusinfrastruktuurin kehittämistä jatkettaisiin. Elinkeinopolitiikka toimi siis myös kuntien perusinfrastruktuurin kehittämisen moottorina (vrt. Stoker 2011).

Kiinnostuessaan paikallisesta elinkeinorakenteen kehittämisestä kunnat siis jatkoivat jo olemassa ollutta kehityskulkua. Varsinainen elinkeinopolitiikasta kiinnostuminen tapahtui kuitenkin vasta 1960-luvun lopulla ja varsinaisesti toiminta aktivoitui 1970-luvulla. Väestöä houkuttelevien ja kasvavien kaupunkikeskusten Suomen kääntöpuolena oli perinteisten ja ennen vahvojen maaseutupaikkojen muuttuva todellisuus. Erilaistumiskehitys ja maaseudun yhä kiihtyvä autioituminen pakottivat kunnat toimimaan. Väestökato näyttäytyi palveluiden ja yritysten hupenemisena taajamista, ja se oli armoton kannustin. (vrt. Kahila 1997, 108–109.)

Valtion harjoittamalla aluepolitiikalla ja siihen kytkeytyvällä teollistamispolitiikalla oli myös keskeinen merkitys kuntien elinkeinopolitiikan harjoittamisessa. Valtion pyrkimykset tasapuolistaa eri puolella Suomea sijaitsevien kuntien toimintaedellytyksiä, väestön sijoittumista ja työpaikkojen pysymistä vaikuttivat erityisesti pohjoisiin ja itäisiin kuntiin. Kehitysalueet mahdollistivat kuntien kilpailun valtion myöntämien varojen käytöstä. Aikakauden tuotoksena teollistamispolitiikka toi syrjäisiin kuntiin suuryrityksiä, jotka keskittyivät yksittäisten luonnontuotteiden hyödyntämiseen tai yksittäisen asiakkaan palvelemiseen. Myöhemmin tosin oivallettiin, että tämänkaltaiset toimijat altistivat kunnat huomattaville riskeille. (vrt. Green Leigh & Blakely 2013, 71 – 72.) 1960- ja 70-luvut aloittivat kehityksen kohti elinvoiman edistämistä. Niiden perintönä elinvoiman edistämistyölle voidaan nähdä paikallisten erityispiirteiden tunnistaminen ja huomioon ottaminen.

1980-luvulle tultaessa kunnat olivat vahvasti kiinni elinkeinopolitiikassa. Yleistä yhteiskunnallista kehitystä seuraten myös kunnat kantoivat vastuuta elinkeinoelämän toiminnasta. Suurimmat muutokset tapahtuivat kuitenkin kuntien johtavien virkamiesten ja kunnallispoliitikkojen asenteissa, jotka muuttuivat reaktiivisesta yritysten tarpeisiin vastaamisesta kohti proaktiivista ajatte-

lua. (vrt. Kahila 1997, 111) Koko 1980-lukua leimasi tulevaisuususkoinen ja vireä kehittämisen ilmapiiri. Kunnissa uskottiin, että elinkeinoelämässä tapahtuviin asioihin ja ilmiöihin pystyi ja tuli vaikuttaa. Samanaikaisesti myös toimintatavat ja toiminnan kohteet muuttuivat. Yksittäisten yritysten houkuttelu vaihtui kokonaisvaltaisempaan, kuntien yleiseen kehittämiseen. Toisaalta kuntien keinovalikoimaan tulivat myös yritysten tukeminen osakkuuksin ja yritysten kehitysedellytysten tukeminen niiden lainoja takaamalla. Yleisestä kehityksestä kertoo se, että esimerkiksi päivähoitolla ja asuntotuotannolla oli merkitystä myös elinkeinopolitiikan tukemisessa, eikä palveluja nähty elinvoimasta irrallisena toiminta-alueena. (vrt. Kahila 1997, 111.) Kunnissa pyrittiin myös vastaamaan yhä koulutetumman väestön sekä työelämään astuneiden työpaikkatarpeeseen, mikä vauhditti elinkeinorakenteen murrosta. Kaiken kaikkiaan 1980-luku vei kuntien elinkeinotoiminnan lähemmäksi nykyistä kokonaisvaltaista elinvoima-ajattelua. Sen myötä kunnissa ymmärrettiin oman toiminnan ja kehitysmuönteisyyden merkitys; jotta elinkeinopolitiikka ja kunnan elinvoima voisi kehittyä, tarvitaan siihen valtava määrä yrityksiä ja joitakin erehdyksiäkin.

1990-luvun lama palautti kehitysmuönteisyydestä nauttineet kunnat maan pinnalle ja hidasti kehitystä. Se osoitti, että useilla paikkakunnilla juuri suurten työllistäjien taloudellinen ahdinko saattoi heijastua koko kunnan perusturvallisuuteen. Kunnat olivat luottaneet suurten, mutta harvojen, toimijoiden muodostamaan paikalliseen elinkeinoelämään ja joutuivat tekemään kaikkensa, jotta toiminta paikkakunnalla voisi säilyä. (vrt. Green Leigh & Blakely 2013, 71 – 72.) Ahdingosta kuitenkin selvitettiin, eikä vähiten kuntien vahvan panostuksen ansiosta. Kunnissa ymmärrettiin, että mikäli kehityksen jatkuminen halutaan turvata talouskriisin jälkeenkin, tuli elinkeinoelämää tukea. Kunnat kantoivatkin raskaita takausvastuita yrityksistä, jotka olivat vaikeuksissa. Laman aikana kunnat edustivat yhteiskunnallista vakautta ottaessaan vahvan yhteisöllisyyttä tukevan roolin.

Laman jälkeen elinkeinopolitiikassa alkoi uusi aika. Kahila (1997,114) on esittänyt, ettei 1990-luku tuonut sisällöllisesti uutta elinkeinopolitiikkaan, vaan että suurimmat toiminnan muutokset tapahtuivat aiemmin. Hänen mukaansa 1990-luvulla merkittäviä muutoksia tapahtui lähinnä toiminnan viitekehyksessä, rakenteissa. Tämän tutkimuksen perusteella kuitenkin vasta laman jälkeinen seutuajattelu näyttäytyy keskeisenä muutoksena, joka vaikutti suurelta osin toimintapolitiikan sisältöön. Perinteisesti palvelutehtäviin keskittynyt kuntien välinen yhteistyö laajeni myös

elinkeinopolitiikkaan. Seudulliset kehittämissyhtiöt aloittivat toimintansa ja vahvistivat nopeasti asemiaan osana paikallista elinkeinopolitiikkaa. Seutuistuminen kuvasi ylipäätään kuntien toimintatapojen muutosta. Se merkitsi sitä, että mikään kunnissa tapahtuvasta kehityksestä ei tapahtunut eikä tulisi enää tapahtumaan yhden kunnan rajojen sisäpuolella. Sen myötä kunnat pyrkivät määrittämään toimintaansa ja sijaintiaan toiminnallisen ympäristönsä perustella, jolloin tunnistettiin mm. työssäkäyntialueiden ja alueellisen verkostoitumisen merkitys. (Vrt. Kahila 1997, 115.) 1990-luku merkitsi elinvoimakäsityksen rikastumista yhteistyön ja tasavertaisen kumppanuuden ihanteilla. Kriisin aikana kunnat osoittivat elinkeinoelämälle olevansa tukeva ja luottamuksen arvoinen kumppani. Tämä loi pohjaa myös myöhemmälle yhä tiiviimmälle yhteistyölle.

2000-luvulla kunnat ovat kohdanneet ilmiöitä, jotka haastavat kuntien toimintaa niin yleisesti kuin elinvoiman edistämisessä. Elinkeinopolitiikan käsitteen rikastuminen ja vaihteellinen muuntuminen kohti elinvoimakäsitystä on ollut luontaista. Kunnat kantavat vastuuta valtavasta määrästä palveluita, mutta elinvoimatyö nähdään silti kuntien yhtenä keskeisimpänä toimintana. Elinvoima nähdään paikallisiin tarpeisiin ja ympäristöön sopivana sekoituksena hyvinvointia, kulttuuria ja elinkeinoelämää. Niiden nähdään tukevan toisiaan, eikä niiden erottaminen tunnu tarkoituksenmukaiselta. Nykyisin elinvoimaan liittyvät myös ajatukset alueellisesta, kansallisesta ja kansainvälisestä kilpailukyvyystä ja vetovoimaisuudesta.

Eräs merkittävä 2000-luvun vaikutus elinvoimakäsityksiin ovat sen mukanaan tuomat yhteistyötapojen muutokset. Elinvoiman edistämiseksi tehtävään työhön yhdistetään yhä useammin avoimuus, tasavertaisuus ja aito vuorovaikutus yhteistyökumppaneiden kesken. Elinvoiman edistäminen tapahtuu yhä enemmän epämuodollisissa verkostoissa, jotka vaativat ilman sopimuksilla formalisointia toimiakseen luottamusta ja kahdenvälisiä, henkilökohtaisia suhteita.

### **Kuntajohtajat verkostojen solmukohdassa**

Juuri aiemmin esille ottamani verkostoissa tapahtuva toiminta ei ole mahdollista vain instituutiona. Verkostomaiset toimintatavat tarvitsevat toteuttajikseen ihmisiä joihin yhteistyökumppanit ja verkostojen jäsenet voivat olla yhteydessä. Seuraavassa tarkastelenkin kuntajohtajien elinvoiman edistämiseksi tekemää työtä juuri verkostojen solmukohdassa. Koko kuntien elinvoimatoimintaa



ja toimintatapojen kehitystä kuvaa myös yhteistyömuotojen kehittyminen yhteistyöstä ja kumppanuuksista kohti nykyisiä verkostomaisia toimintatapoja. (Kuvio 3).



Kuvio 3. Yhteistyömuotojen kehitys

Kuntien kiinnostuessa elinkeinopolitiikasta 1960- ja 70-luvuilla kuntajohtajat esittäytyivät yhteistyöosapuolina niin paikallisille yrittäjille, yrityksille kuin valtionhallinnon virkamiehille. Yhteistyön luonteen määrittelivät viralliset roolit, ja esimerkiksi kuntajohtajan auktoriteettiasema saattoi vääristää tai ohjata muiden osapuolten, kuten yrittäjien käytöstä. Toisaalta kuntajohtajakin olivat alisteisessa asemassa esimerkiksi ministeriöiden virkamiehiin nähden. Yhteistyötä leimasikin usein epävarmuus ja jonkun yhteistyöosapuolen korkeampi tai merkittävämpi asema. Yhteistyötä määrittivät yksittäiset hankkeet ja tavoitteet, esimerkiksi yrityksen houkuttelu kuntaan.

Hieman myöhemmin, erityisesti 1980-luvulla, kuntajohtajat alkoivat solmia henkilökohtaisiin suhteisiin perustuvia kumppanuuksia alueen elinkeinopoliittisten toimijoiden kanssa. He aloittivat aktiivisina osapuolina kumppanuuksissa esimerkiksi kauppakamarien ja yrittäjäjärjestöjen kanssa. Kumppanuudet enteilivät 1990-luvun seutuistumiskehityksen ohella myöhempiä verkostomaisia toimintatapoja, sillä kumppanuuksia solmittiin hieman vapaammin kuin aiempia yhteistyösuhteita ja yhä useampien osapuolten kesken. Kumppanuuksia pyrittiin solmimaan ja ylläpitämään jo itsessään niiden palkitsevuuden vuoksi. Kumppanuuksien eteen oltiin valmiita panostamaan ja niiden hoitamiseen varattiin aikaa. Tuolloin suurten ikäluokkien kuntajohtajat muodostivat käsityksensä vuorovaikutuksen ihanteista ja myös pohjan nykyisille verkostoilleen.

Sytä nykyään elinvoiman edistämisessä suosituille verkostomaisille toimintatavoille voidaan löytää muun muassa tehtäväkentän ja edistämistyölle asetettujen haasteiden pirstaleisuudesta. Elinvoiman edistäminen voi olla toisinaan kiinni hyvin pienistä yksityiskohdista ja toimintapoli-

tiikkaa määrittelevien toimijoiden välisten suhteiden nyansseista. Verkostot mahdollistavatkin tarvittavan tiedon ja asiantuntemuksen keräämisen, jotta haasteisiin löydettäisiin mahdollisimman kattavat ratkaisut. (vrt. Sotarauta 1996, 63.) Verkostot toimivat myös tietynlaisena jatkumona kuntien perinteisille demokraattisille käytännöille. Elinvoiman edistämistehtävä eroaa perusluonteeltaan merkittävästi kuntien perinteisestä tehtäväkentästä, joten sen näkeminen demokraattisena tai täydelliseen tasapuolisuuteen pyrkivänä toimintana voi olla vaikeaa.

### **6.3 Käsitteestä kunnan toimintaa ohjaavaksi ajattelutavaksi**

Kuntien elinvoiman edistämistyö on muuttunut yksittäisestä kunnan toiminnosta, elinkeinopoliitikasta, kokonaisvaltaiseksi ja kunnan kaikkea toimintaa ohjaavaksi ajattelutavaksi. Kunnan elinvoimaisuus on myös lähestulkoon jokaisen kuntajohtajan työn tavoite ja päämäärä. Tämän tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että lähes kaikilla kunnan toiminnoilla on sidos elinvoimapolitiittiseen ajatteluun. Elinvoimalle on tyypillistä juuri se, että sen ymmärretään kuvaavan erilaisia toimintoja ja tavoitteita eri alueilla.

Seuraavassa tarkastelen kunnan elinvoimaisuutta ja elinvoimaisuuden edistämiseksi tehtävää työtä suhteessa Stokerin (2011) esittämiin kuntien yhteiskunnallisiin rooleihin, joita on käsitelty myös tutkimusraportin teoreettisessa osiossa (Luku 2). Keskeisin tämän tutkimuksen pohjalta muodostunut ajatus on, että elinvoiman edistämisen paikalliset edellytykset muovaavat suhdetta, jonka mukaisesti erilaiset yhteiskunnalliset roolit painottuvat kunnan toiminnassa.

#### **Elinvoimainen kunta identiteetin ilmentäjänä**

Kuntien merkitykset identiteetin ilmentäjänä ja yksilöllisyyden kuvaajana ovat sidoksissa yksilötasoon eikä niinkään viralliseen kuntaorganisaatioon. Identiteetti muodostuu yksilön henkilökoh- taisten kokemusten ja arvomaailman mukaiseksi. Paikkaan kiinnittynyt identiteetti motivoi yksilöitä toimimaan erilaisia ihmisryhmiä yhdistävän yhteisön, kuten kunnan hyväksi. (Vrt. Bühl-

mann 2012, 150.) Tämä oletamus yhdistää kuntien elinvoimatehtävän identiteetin kysymyksiin kahdella tapaa. Ensiksi voidaan todeta, että kokonaisvaltaisesti ymmärrettynä kunnan elinvoimaisuus tarvitsee rakentuakseen koko yhteisön tuen. Ei riitä, että vain viranhaltijakunta ja poliittiset päätöksentekijät puhuvat elinvoimaisuuden, toimeliaisuuden ja aktiivisen toiminnan puolesta. Koko yhteisön avoin ja ennakkoluuloton suhtautuminen kehittymiseen ja uutta luovaan toimintaan helpottaa toki virallisen kuntaorganisaation pyrkimyksiä toteuttaa uudistavaa toimintapolitiikkaa. Elinvoiman edistäminen voi toimia yhtenä tapana ilmentää paikallista omaleimaisuutta ja mielentilaa.

Toinen kunnan elinvoiman ja kuntaan kiinnittyvän identiteetin linkittyminen liittyy uusien ihmisryhmien tavoittamiseen. Kunnat toimivat identiteetin kiinnittymisen lisäksi väylänä itseilmaisulle. Elinvoimaisuuden puolesta tapahtuva toiminta eroaa kunnan perinteisistä toimintatavoista. Se ei pyri olemaan standardoitua, ennalta määriteltyä eikä tavanomaista. Elinvoimaisena näyttäytyvä kunta tuntuu omalta myös muille, kuin kuntapalvelujen käyttäjiksi itsensä kokeville asukkaille. Nuorten, luovien tai aktiivisten ihmisryhmien voi olla houkuttelevampaa sitoutua ja leimautua tämänkaltaisiin, uudella tavalla orientoituneisiin kuntiin.

Kuntien tehtävä identiteetin ilmentäjänä on siis vuorovaikutteinen niin elinvoimaisuuden edistämisen kuin verkostojen ja erilaisia elämäntapavalintoja tukevan tehtävän kanssa. Kunnat tulevat toki säilymään keskeisinä syntymä- tai asuinpaikan ilmentäjänä. Kenties tulevaisuudessa kunnat voidaan kuitenkin kokea yhä enemmän itseilmaisun välineenä, esimerkiksi toimeliaisuuden ja mielentilan ilmentäjinä.

### **Elinvoiman ja hyvinvoinnin yhteensovittamisen haaste**

Hyvinvointi ja elinvoima ovat lähellä toisiaan paradoksaalisesti niin vastakkainasettelun kuin yhteen limittymisen vuoksi. Elinvoiman edistämiseksi tarvitaan panostuksia, joiden hyväksyminen kuntien kireässä taloustilanteessa on toisinaan hankalaa. Elinvoimaan ja tulevaisuuteen vaikuttavat toimet vaativatkin monipuolisia perusteluita, sillä ne kilpailevat kuntalaisten suosiosta ja rahoituksesta. Välittömiä vaikutuksia tuottavat hankkeet tai hyvinvointiin ja palveluihin suunnat

tut varat ovat helpommin perusteltavissa. Talouden reunaehtojen ja hyvinvoinnin välisen vastakkainasettelun lievittäminen on yksi elinvoimapolitiikan haastavimmista osa-alueista.

Vaikeaan tilanteeseen vastauksena voi olla kunnan toiminnan eri osa-alueiden yhteen kietoutumisen osoittaminen ja korostaminen. Voidakseen tukea paikallista hyvinvointia on kuntien pysyttävä rahoittamaan toimintansa. Toimiva paikallistalous mahdollistaa verotulojen kertymisen. Elinvoimaisuuteen panostamisen voidaan hyvällä syyllä uskoa tukevan kuntien verokehitystä ja siten tuovan lisäresursseja myös hyvinvoinnin turvaamiseen. (vrt. Stoker 2011.) Laadukkaat palvelut ja paikallinen hyvinvointi tukevat kunnan vetovoimaisuutta ja houkuttelevat uusia asukkaita ja yrityksiä sijoittumaan. Tämä taas tukee myös paikallistalouden vireyttä ja ylläpitää kehittymisen mahdollisuuksia. Elinvoima toimii ikään kuin välittäjänä näiden kahden näkökulman välillä.

Elinvoimaisuuteen tähtäävää toimintaa ja hyvinvointipoliittikkaa on myös vaikea erottaa toisistaan. Esimerkiksi kulttuuriin ja vapaa-ajanmahdollisuuksiin panostamista ei voi jakaa joko vain hyvinvointiin tai elinvoimaan liittyväksi ponnisteluksi, vaan ne hyödyttävät kumpaakin osa-aluetta. Kunnan elinvoimaisuus kytkee myös paikallistalouden kehittämisen kysymykset osaksi hyvinvointipoliittista näkemystä.

Hyvinvointiin ja kunnan muihin toimintoihin panostamisen väliselle vastakkainasettelulle ei siis välttämättä ole aitoa tarvetta, vaan epäilykset ja vastustus nousevat muista syistä. Vastakkainasettelu kuvastaa lyhyen aikavälin tavoitteiden ja välittömien tulosten vaatimuksen esiinmarssia. Tämä välittömiä ratkaisuja korostava ajattelutapa heijastelee koko yhteiskunnan muutosta, jossa vuorovaikutus ja mielipideilmaston vaihtelu ovat muuttuneet aiempaa nopeatempoisemmiksi.

### **Elinvoima paikallistalouden moottorina**

Elinvoimaisuus on vahvimmin kytköksissä kunnan paikallistalouden kehittäjän rooliin. Vahva yhteenkuuluvuus juontaa juurensa aikaan, jolloin elinkeinopolitiikka nähtiin vielä keskeisimpänä elinvoiman edistämisen tapana. Elinvoiman käsitteen myötä elinkeinopolitiikan merkitys on

muuttunut, muttei pienentynyt. Sen sijaan ajatus elinvoimasta sitoo paikallistalouden kehittämisen osaksi muiden roolien muodostamaa sidonnaisuuksien verkostoa. Paikallistalouden kehittyminen ei ole enää itsenäinen tai riippumaton kunnan onnistumisesta muiden yhteiskunnallisten roolien toteuttamisessa.

Elinvoima rakentuu yhä suurelta osin paikallistalouden kehittämistoimenpiteistä. Yritysten tukeminen, maankäytön suunnittelu tai koulutuksen kehittäminen ovat esimerkkejä niin sanotusti perinteisestä elinkeinopolitiikasta. (vrt. Stoker 2011). Nykyisin kunnat pyrkivät tekemään itsensä yhä vetovoimaisempia sijoittumispaikkoja yrityksille ja asuinpaikkoja osaavalle työvoimalle. Kuntien toiminta paikallistalouden kehittämiseksi vaihtelee paikallisista tarpeista ja mahdollisuuksista johtuen, tämä näkökulma tiivistääkin kehittäjäroolin ja elinvoiman edistämisen teemat. Kunnat voivat toimia eri tavoin täyttääkseen tämän roolinsa.

Vahvasti verkostoitunut liike-elämä vaatii kuntia toimimaan kumppaneinaan yhä ennakkoluulottomammin. Paikallistalouden kehittyminen ei ole riippuvainen vain paikallisten yritysten ja yrittäjien liiketoiminnan menestyksestä. Kuntien onnistuminen paikallistalouden kehittäjänä on mahdollista, mikäli kunnat pyrkivät toimimaan yksittäisten kehitysyhtiöiden osakkuuksien sijaan koko seutua yhdistävinä koordinaattoreina. Kunnat voivat ottaa vastuuta laajemman kokonaisnäemyksen muodostamiseksi, sillä ne yhdistävät toiminnassaan useita sektoreita. (vrt. Green Leigh & Blakely 2013, 122.) Paikallistalous tarvitsee toimiakseen yhä useammin erilaisia näkökulmia ja toimialoja yhdistäviä verkostoja. Erilaiset järjestöt, yksittäiset ihmiset ja erityisesti kunnan panostukset elinvoimaisuuteen muodostavat kokoonpanon, jonka asiantuntemus ja resurssit täydentävät elinkeinoelämän toimijoiden kykyjä ja mahdollisuuksia.

### **Elinvoimaisuus luotsaa kuntia kohti verkostoja**

Kuntien rooli verkostojen solmukohdassa toimijana on hyvin lähellä tämänkin tutkimuksen myötä valottunutta elinvoiman edistämistä. Elinvoiman edistäminen tapahtuu pitkälti juuri verkostoissa. Tässä tehtävässä korostuvat yksilöllisyyden tukeminen ja luovuuden hyödyntäminen paikallisen potentiaalin ja hyvinvoinnin takaamiseksi. Nämä samat ominaisuudet kuvaavat myös

onnistunutta elinvoiman edistämistyötä, joka perustuu paikalliselle omaleimaisuudelle, potentiaalın löytämiselle ja hyödyntämiselle sekä elinvoiman ja hyvinvoinnin yhteensovittamiselle.

Verkostot mahdollistavat erilaisista lähtökohdista ja erilaisin intressein osallistuvien osapuolten hedelmällisen yhteistyön. Kuntien tehtäväkentän muuttuessa myös yhteistyötahot, joita tehtävien hoitaminen vaatii, lisääntyvät. Kunnan toimintaan vaikuttavat oman organisaation ja kunnan asukkaiden lisäksi paikallinen elinkeinoelämä, ympäröivät kunnat sekä kansalliset ja ylikansalliset yhteistyötahot. Nämä lukuisat toimijat muodostavat myös sen verkoston, jossa elinvoiman edistäminen tapahtuu. Perinteinen konsensushakuinen kuntapolitiikka voi olla hankala tapa pyrkiä edistämään elinvoimaa, mikäli paikallispoliittinen tilanne on riitaisa, ongelmat pyrkivät kärjistymään ja koko kunnan toimijoiden jakama kehittämisnäkemys esimerkiksi elinvoiman ja hyvinvoinnin yhteensovittamiseksi on mahdoton muodostaa. (vrt. Hirst 2000, 13; Klijn & Skelcher 2007.)

Verkostomaiset yhteistyösuhteet ja toimintatavat ovat jo arkipäivää kuntien elinvoimatoimissa, mutta niiden voidaan olettaa ulottuvan yhä enemmän myös muille kunnan toiminnan osaluueille, kuten hyvinvoinnin ja paikallistalouden edistämiseen. Elinvoiman korostunut merkitys voi kertoa juuri kunnan koordinaatio- tai verkostohallintaroolin muuttumisesta yhä keskeisemmäksi (vrt. Stoker 2011). Kysymys siitä, ovatko verkostomaiset toimintatavat syrjäyttämässä perinteisen demokratian, ei ole aiheellinen. Tämän tutkimuksen valossa niiden avulla pyritään täydentämään perinteisempiä toimintatapoja. Verkostoja hyödynnetään perustavanlaatuisten kysymysten ja valintojen sijaan yksityiskohtaisemmissa ja rajatummissa tilanteissa. Verkostoissa toimiminen on tapa vastata yhä monimutkaistuviin yhteiskunnallisiin kysymyksiin.

## Lähteet

- Airaksinen, J., Laine, T., Kyösti, A., Markkola, A., Härkönen, H., Afflekt, A., Lehtola, J. & Paananen, H. 2012. Kuntauudistus prosessina. Institutionaalinen johtajuus kuntamuutoksessa. Valtionvarainministeriö. Valtionvarainministeriön julkaisuja 23/2012.  
[http://www.vm.fi/vm/fi/04\\_julkaisut\\_ja\\_asiakirjat/01\\_julkaisut/03\\_kunnat/20120619Kuntau/Kuntauudistus\\_prosessina.pdf](http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/03_kunnat/20120619Kuntau/Kuntauudistus_prosessina.pdf). Luettu 5.6.2013.
- Alasuutari, P. 2011. Laadullinen tutkimus 2.0. InPrint. Riika.
- Alila, A., Gröhn, K., Keso, I. & Volk, R. 2011. Sosiaalisen kestävyyskäsityksen käsite ja sen mallintaminen. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistiot. 2011: 1. Sosiaali- ja terveysministeriö. Helsinki.  
[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=3216386&name=DLFE-15314.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=3216386&name=DLFE-15314.pdf). Luettu 2.7.2013.
- Bruner, J. 1990. Acts of Meaning. Harvard University Press. USA.
- Bühlmann, M. 2012. Municipal identity. A multilevel analysis of the determinants of individual attachment to municipalities. VS Verlag für Sozialwissenschaften. No. 6. 149–175.
- Callow, K. & Callow, J.C. 1992. Text as Purposive Communication: A Meaning-based Analysis. Teoksessa Mann, W.C. & Thompson, S.A. (Toim.) 1992. Discourse Description. Diverse linguistic analyses of a fund-raising text. John Benjamins Publishing Co. Amsterdam. 5–38.
- Castells, M. 2010. The Power of Identity. 2. painos. Wiley-Blackwell.
- Denzin, N. K. 2001. Interpretive Interactionism. Applied Social Research Methods Series. Vol. 16. Sage Publications Inc. USA.
- Erkkilä, R. 2005. Narratiivinen kokemuksen tutkimus: Koettu paikka, tarina ja kuvaus. Teoksessa: Perttula, J. & Latomaa, T. (Toim.) 2005. Kokemuksen tutkimus. Merkitys – tulkinta – ymmärtäminen. Dialogia Oy. Guttenberg AS. Tartu.
- Eskola, J. & Suoranta, J. 1998. Johdatus laadulliseen tutkimukseen. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.
- Green Leigh, N. & Blakey, E.J. 2013. Planning Local Economic Development. 5. painos. Sage Publications, Inc. USA.
- Haveri, A., Airaksinen, J. & Paananen, H. 2013. Kuntajohtajat muutoksen tulkkeina – tarinoita kuntajohtamisesta. Kuntaliitto. Acta 250. Kuntatalon paino. Helsinki.
- Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Kuntaliitto. Edita Priima. Helsinki.

Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009A. Haastava kuntajohtaminen: moniarvoisuus, monimutkaisuus ja hallinta. Teoksessa: Haveri, A., Majoinen, K. & Jäntti, A. 2009. Haastava kuntajohtaminen. Kuntaliitto. Edita Priima. Helsinki.

Heinonen, J. 2011. Päijät-Hämeälinen kuntaidentiteetti. Kuntien palvelurakenteiden kehittämisprojekti. Päijät-Hämeen Liitto. A191.

Helander, V. & Pekola-Sjöblom, M. 2006. Alueelliset kokonaisuudet samaistumiskohteina. Teoksessa: Pekola-Sjöblom, M., Helander, V. & Sjöblom, S. 2006. Kuntalainen – kansalainen. Acta 182. Suomen Kuntaliitto. Helsinki. 90–122.

Heuru, K., Mennola, E. & Ryyänen, A. 2001. Kunnallinen itsehallinto. Kunnallisoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Hirst, P. 2000. Democracy and Governance. Teoksessa: Pierre, J. (Toim.) 2000. Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press. New York. 13–35.

Hoffrén, J. 2011. Todellisen hyvinvoinnin seurantavälineen kehittäminen. Teoksessa: Ylikarhi, V. (Toim.) 2011. Onnellisuustalous. Vihreä Sivistysliitto ry. Oy Arkmedia Ab. Vaasa. 15–58.

Holstila, E. 2012. Kaupunki oman onnensa seppänä. Kuntien elinkeinopolitiikan organisointi muuttuvassa toimintaympäristössä. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Hynynen, E-L. 2012. Sosiaali- ja terveystalouden palautettava kuntiin. Tessa Terveys- ja sosiaalipoliittinen aikakauslehti.

<http://www.tesso.fi/content/sosiaali-ja-terveystalouden-palautettava-kuntiin>. Luettu 2.7.2013.

Hänninen, V. 2000. Sisäinen tarina, elämä ja muutos. Akateeminen väitöskirja. Tampereen yliopisto. Sosiologian ja sosiaalipsykologian laitos. Tampere.

Jauhiainen, S. 2012. Vahvat peruskunnat -hanke. Tutkimuksen esitysdia. Pellervon taloustutkimus.

Jauhiainen, S. & Huovari, J. 2013. Kuntarakenne ja alueiden elinvoima – laskelmia väestöstä, työpaikoista ja kuntataloudesta. Kaks – Kunnallissalan kehittämissäätiö. Tutkimusjulkaisu. No 72. Vammalan Kirjapaino Oy. Sastamala.

Jokinen, A. & Juhila, K. 2006. Diskurssianalyttisen tutkimuksen kartta. Teoksessa: Jokinen, A.,

Kahila, P. 1997. Kome maata ja kolme elinkeinopolitiikkaa: Suomi, Saksa ja Irlanti. Turun yliopiston julkaisuja. Scripta lingua Fennica Edita. Sarja C osa 138. Painosalama Oy. Turku.

Kangas, A. & Kivistö, K. 2011. Kuntien kulttuuritoiminnan tuki- ja kehittämispolitiikka. Selvittäjien Anita Kangas ja Kalevi Kivistö laatima raportti. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä. 2011:12. Opetus- ja kulttuuriministeriö. Kulttuuri-, liikunta- ja nuorisopolitiikan osasto.

<http://www.minedu.fi/OPM/Julkaisut/2011/liitteet/tr12.pdf>. Luettu 2.7.2013.



- Kjær, A. M. 2004. Governance. Polity Press. Cambridge.
- Klijn, H. & Skelcher, C. 2007. Democracy and Governance Networks: Compatible or Not?. Public Administration. Vol. 85. No. 3. 587–608.
- Kohler Riessman, K. 1993. Narrative analysis. Qualitative Research Methods Series 30. A Sage University paper. Sage Publications Inc. Newbury Park. California.
- Kohonen, E. 2011. Narratiivisuus – vähän hyödynnetty lähestymistapa kauppatieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa: Puusa, A. & Juuti, P. (Toim.) 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Johtamistaidon opisto. Hansaprint. 196–205.
- Kooiman, J. 2000. Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. Teoksessa: Pierre, J. (Toim.) 2000. Debating Governance. Authority, Steering and Democracy. Oxford University Press. Biddles Ltd. Guildford & King's Lynn. 138–166.
- Kotikuntalaki. 201/1994. Finlex. <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>. Luettu 7.6.2013.
- Kuntatyönantajat. 2013. Kunta työnantajana. KT Kuntatyönantajat. <http://www.kuntatyonantajat.fi/fi/kunta-tyonantajana/Sivut/default.aspx>. Luettu 2.7.2013.
- Meinander, R. 1957. Suomalainen yhteiskuntamme. 2. Painos. Otava.
- Niemelä, P. 2010. Hyvinvointipolitiikan teoria. Teoksessa Niemelä, P. (Toim.) 2010. Hyvinvointipolitiikka. WSOYpro. Helsinki.
- Niemelä, H. & Salminen, K. 2006. Suomalainen sosiaaliturva. Vammalan kirjapaino Oy. Vammala.
- Niiranen, V. & Puustinen, A. 2011. Kuka johtaa kunnan sosiaali- ja terveystalitiikkaa? Premissi. Vol 6. No. 4. 63–66.
- Ochs, E. 1997. Narrative. Teoksessa: Van Dijk, T. (Toim.). 1997. Discourse as Structure and Process. The Cromwell Press Ltd. Broughton Gifford. 185–207.
- Peltola, O. 2009. Pohjoisen ja etelän kuntien yhteistyöohjelma. Selvitys Suomen, Namibian, Etelä-Afrikan, Tansanian, Kenian, Ghanan ja Swazimaan paikallisesta ympäristöhallinnosta. Kuntaliitto. Kuntaliiton verkkojulkaisu.
- Puusa, A. 2011. Haastattelu laadullisen tutkimuksen menetelmänä. Teoksessa: Puusa, A. & Juuti, P. (Toim.) 2011. Menetelmäviidakon raivaajat. Perusteita laadullisen tutkimuslähestymistavan valintaan. Johtamistaidon opisto. Hansaprint.
- Rathgeb Smyth, S. & Smith, J. 1996. Contracting for Services in a Decentralized System. Journal of Public Administration Research and Theory. Vol. 6. No. 2. 277–296.

- Ravenscroft, N. 2000. The Vitality and Viability of Town Centres. *Urban Studies*. 13. Vol. 37. 2533–2549.
- Reese, L.A. & Ye, M. 2011. Policy versus place luck: Achieving local economic prosperity. *Economic Development Quarterly*. Vol 25. No. 3. 221 – 236.
- Remes, L. 2004. Diskurssianalyysin kolme traditiota. [www.metodix.com](http://www.metodix.com).  
[http://www.metodix.com/fi/sisallys/01\\_menetelmat/02\\_metodiartikkelit/remes\\_diskurssianalyysi\\_n\\_kolme\\_traditiota/kooste#22](http://www.metodix.com/fi/sisallys/01_menetelmat/02_metodiartikkelit/remes_diskurssianalyysi_n_kolme_traditiota/kooste#22). Luettu 8.8.2013.
- Rhodes, R.A.W. 2000. Governance and Public Administration. Teoksessa: Pierre, J. (Toim.) 2000. *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford University Press. Biddles Ltd. Guildford & King's Lynn. 54–90.
- Sallinen, S., Majoinen, K. & Salenius, M. (Toim.). 2012. Elinvoimainen ja toimintakykyinen kunta. Kuntaliitto. Helsinki.
- Sarbin, T.R. 2004. The Role of Imagination in Narrative Construction. Teoksessa: Daiute, C. & Lightfoot, C. 2004. *Narrative Analysis. Studying the Development of Individuals in Society*. SAGE Publications. 5–20.
- Sisäasiainministeriö. 1988. Alueelliset hyvinvointierot. Tampereen yliopisto. Aluetieteen laitoksen tutkimusryhmä. Aluepoliittisia tutkimuksia ja selvityksiä. No. 6. Valtion painatuskeskus. Helsinki.
- Sosiaali- ja terveysministeriö. 2012. Sosiaali- ja terveydenhuollon kansallinen kehittämisohjelma KASTE 2012–2015. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja. 2012:1.  
[http://www.stm.fi/c/document\\_library/get\\_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf](http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=5197397&name=DLFE-18303.pdf). Luettu 2.7.2013.
- Sotarauta, M. 1996. Kohti epäselvyyden hallintaa. Pehmeä strategia 2000-luvun alun suunnittelun lähtökohtana. Tulevaisuuden tutkimuksen seura. Gummerus kirjapaino Oy. Jyväskylä.
- Stoker, G. 2011. Was local governance such a good idea? A global comparative perspective. *Public Administration*. Vol. 89. No. 1. 15–31.
- Suomen yrittäjät. 2012. Elinkeinopolitiikan mittaristo 2012. Suomen yrittäjät ry. Helsinki.
- Valtionvarainministeriö. 2012. Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne. Kunnallishallinnon rakennetyöryhmän selvitys. Valtionvarainministeriön julkaisuja. 5a/2012. Juvenes Print. Tampereen yliopistopaino Oy. Tampere.
- Wuori, O. 1982. Kuntien kehittyneisyyden mittaamisen metodisia ongelmia. Tampereen yliopisto. Aluetiede tutkimuksia. Sarja B. 28/82.
- Zimmerbauer, K. & Suutari, T. 2007. Alueellinen identiteetti kuntarakenteen muutosprosesseissa – Aluesamastumisen olemuksen ja tutkimuksellisten haasteiden jäljillä. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* Vol. 35. No. 4. 348–359.

## **Liite**

### **Liite 1, Haastatellut kuntajohtajat**

Kari Ahokas  
Markku Andersson  
Martti Harju  
Jukka Hiltunen  
Antti Isotalus  
Marketta Kokkonen  
Juhani Meriläinen  
Jukka Mäkelä  
Sirpa Rautio  
Martti Ruotsalainen  
Olavi Ruotsalainen  
Paavo Salli  
Timo A. Säkkinen  
Raimo Tieva  
Riitta A. Tilus  
Jorma Turunen  
Maija-Liisa Veteläinen